

Economie de l'emploi et des politiques de l'emploi

Partie 3 : Politiques (éliminer le chômage)

Christophe Laviaille

Maître de conférences HDR en science économique

à l'Université d'Orléans

Chercheur au Laboratoire d'Économie d'Orléans (UMR CNRS 6221)

Chapitre 5

Le contenu des politiques de l'emploi

I. Problématique et champ des politiques de l'emploi et du marché du travail

I.1 La politique de l'emploi est mal définie

- Au sens large, elle s'entend comme l'ensemble des politiques visant à assurer le plein emploi
- Au sens étroit (qui lui est généralement donné), elle désigne les dispositifs de soutien aux chômeurs et de stimulation de la création d'emploi
- Elle se décline alors en deux volets:
 - Les politiques *passives*: indemnisation du chômage et subventions aux retraits d'activité
 - Les politiques *actives*: dispositifs de soutien à la création d'emploi, formation professionnelle, accompagnement et placement des chômeurs,...

- On peut penser que cette définition est trop étroite
 - Elle exclut par exemple la réglementation de l'embauche et du licenciement, la fixation de minima salariaux, la fiscalité, la protection sociale, la formation initiale, l'appui à la création d'entreprise,
 - ...et bien entendu la politique macroéconomique

- Une définition intermédiaire renverrait donc à la distinction théorique chômage d'équilibre / chômage effectif.
 - Relève alors des politiques de l'emploi les politiques qui visent à réduire le chômage d'équilibre, en jouant sur les déterminants structurels (technologiques et institutionnels) du niveau de chômage.

- **Remarque:** cette très grande variété de leviers d'action et de mécanismes de transmission apparente les politiques de l'emploi aux politiques de croissance

I.2 Quatre traits caractéristiques de la politique de l'emploi

A. Une persistance au cours du temps des traits distinctifs des marchés du travail nationaux

- Les institutions du marché du travail (cad le cadre réglementaire et conventionnel dans lequel employeurs, salariés, chômeurs ou inactifs font leurs choix) témoignent d'une forte inertie
- Les évolutions sont lentes et ,contrairement à ce qui s'est passé pour les marchés de capitaux avec la libéralisation financière ou même pour les marchés des biens avec le marché unique, les marchés du travail restent marqués par des traits nationaux persistants
- Il n'y a pas convergence, au contraire (Freeman, 2000)

B. De forts écarts entre pays dans les moyens consacrés à la politique de l'emploi

□ Exemples:

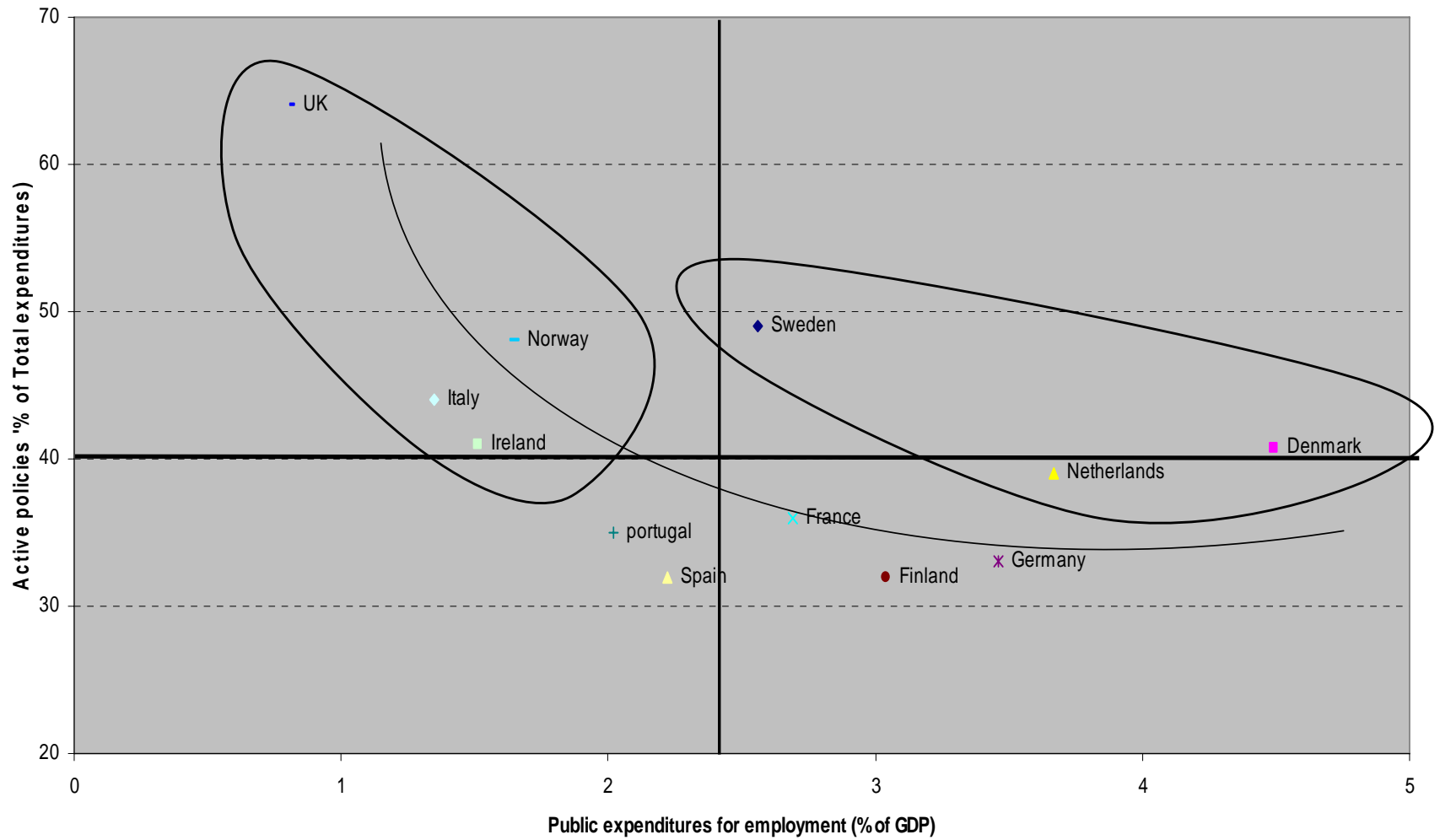
- le Danemark consacre plus de 4% de son PIB à la politique de l'emploi;
- La Belgique, la Finlande, la France et les Pays Bas plus de 3%;
- Mais les États-unis et le Royaume Uni y affectaient moins de 1%, la Corée et la République Tchèque moins de 0,5%

C. Une grande disparité dans les politiques suivies, mais avec une orientation générale vers les dépenses actives;

- Une tendance commune depuis les années 1990 a été *l'activation des dépenses*, c'est-à-dire la substitution de dépenses actives visant à favoriser la création d'emplois et le retour à l'emploi, à des dépenses passives essentiellement consacrées à indemniser des chômeurs ou à encourager les retraits d'activité
- Deux modalités pour élever son « taux d'activation »
- Les disparités de structure de dépenses restent nettes

	<i>Public Expenditures for Employment as a percentage of GDP</i>	<i>Active policies as a percentage of total expenditures for employment</i>
Denmark	4.49	40.78
The Netherlands	3.67	39.0
Germany	3.46	33.0
Finland	3.04	32.0
Sweden	2.56	49.0
France	2.69	36.0
Portugal	2.02	35.0
Spain	2.22	32.0
United Kingdom	0.81	64.0
Norway	1.65	48.0
Italy	1.35	44.0
Ireland	1.51	41.0

Employment policy regimes



-
- Ces trois premières observations (persistance des caractéristiques institutionnelles, écarts de moyens, disparité des priorités)
 - montrent que les pays développés sont loin d'avoir convergé vers une approche commune de la question de l'emploi
 - Ce constat s'applique aussi aux européens: la « stratégie européenne pour l'emploi » n'a pas assuré de convergence pour le moment.



La stratégie européenne de l'emploi

- La coordination des politiques de l'emploi a été introduite en 1997 par le **Traité d'Amsterdam** qui engage les états membres à développer une « stratégie coordonnée pour l'emploi »
- Elle repose sur l'adoption de lignes directrices communes dont les États s'engagent à tenir compte dans leurs politiques de l'emploi
- L'Union en tant que telle ne dispose donc que d'une compétence d'appui et le traité précise que la coordination n'implique pas d'harmonisation législative et réglementaire: il s'agit, avant la lettre, de l'application de la « **méthode ouverte de coordination** »
- Des objectifs communs ont donc été adoptés: taux d'emploi, et objectifs plus qualitatifs (employabilité, mobilité, formation tout au long de la vie, allongement de la durée d'activité,...)
- Ces objectifs sont déclinés dans des *Plans d'action nationaux pour l'emploi*
- Les résultats, à ce jour, ne sont pas impressionnants.
 - Avantages attendus: peer review et benchmarking
 - Hypothèse implicite sur les institutions (one best way?) et sur le changement institutionnel (transférabilité des bonnes pratiques): négation de la dépendance au passé, de l'immersion dans les champs politiques et culturels,...
 - ...à moins que la portée de la SEE soit avant tout de construire un discours commun, et, à terme, une conception commune ?

D. Une instabilité dans le temps des dispositifs au sein d'un même pays (en particulier en France)

- ❑ Pour des raisons **politiques** (alternances)
- ❑ Pour des raisons **intellectuelles** (insuffisance de consensus)
- ❑ Exemples en France:
 - Dégressivité de l'indemnisation chômage: mise en place en 1991, accentuée en 1994, supprimée en 2000, réintroduite en 2002
 - Exonérations de cotisations sociales en faveur du temps partiel: introduites en 1992, amplifiées en 1993, supprimées en 1999
 - Recours au CDD, autorisé en 1979, restreint en 1982, étendu en 1986, à nouveau limité en 1990.
 - Allègements de cotisations sociales employeur ont été introduites en 1993 et ont fait l'objet de réformes ou de révisions paramétriques en 1996, 1998, 1999, 2003 et 2004.

❑ Mais il y a tout de même des tendances de fond:

- Réduction progressive des politiques malthusiennes de subvention à la cessation d'activité (moins de 3000 milliards d'euros en 2001, contre 8000 en 1985)
- Le développement de dispositifs de soutien à l'emploi non-marchand (0,4% du PIB)
- L'accent de plus en plus fort mis sur le soutien à l'emploi marchand, à travers notamment des allègements généraux de cotisations sociales (sur les bas salaires et en appui à la RTT) (1,5% du PIB)
- ❑ Note: l'effort supplémentaire en faveur de la politique de l'emploi aura augmenté du début des années 1990 à aujourd'hui de l'ordre de 1,5 point de PIB. Si on y ajoute les mesures fiscales (PPE, suppression de la décote de l'IR, allègement de la taxe d'habitation, suppression de la part salaire de la TP, baisses ciblées de TVA), on arrive à 3 points de PIB (deux fois supérieur au coût total de l'enseignement supérieur)

I.3 Perspectives des politiques de l'emploi

A. Pourquoi n'y a-t-il pas de convergence vers de « bonnes politiques » ?

□ Cette question relève de « l'économie politique »

1. Les situations de départ sont elles-mêmes disparates

- En France, où le rapport salaire minimum/salaire médian est élevé, cette question du coût du travail peu qualifié a logiquement été au centre de la réflexion
- Cette question ne se pose en revanche pas en Allemagne, où la question est davantage celle de l'inertie des salaires relatifs entre branches
- Plus généralement, la diversité des modes d'organisation du travail limite la transposabilité

2. L'identification des « bonnes politiques » et des « bonnes institutions » est malaisée

- ❑ A l'idée du « **one best way** » (dérégulateur)...
- ❑ Institutions et chocs macro-économiques (Blanchard & Wolfers (2000))
- ❑ Institutions et économies d'innovation (Acemoglu, Aghion & Zilibotti (2002))
- ❑ ...s'oppose la vision en termes de « **variété des capitalismes** » (Hall & Soskice (2002), Amable, Aoki, Boyer,...)

3. **Alors que les réformes sont souvent complémentaires, elle sont souvent mises en place une à une, ce qui limite leur efficacité**

❑ La notion de **complémentarité des politiques** (Coe & Snower (1997))

❑ ...complète celle de « **complémentarité institutionnelle** »

4. La résistance aux réformes

- ❑ Les réformes peuvent servir l'intérêt collectif mais heurter des **intérêts catégoriels**, qui bénéficient de **rentes**, et ont donc intérêt au maintien du statu quo
- ❑ Exemple: modèle insider/outsider: le blocage par les insiders de toute mesure s'attaquant à leur rente...
- ❑ ...repose aussi sur l'espoir des *outsiders* de devenir *insiders*

5. La pluralité des objectifs

- ❑ La question de l'emploi est inextricablement liée à celle de la **justice sociale** (Freeman, 2000)
- ❑ Or les économistes n'ont pas de légitimité *a priori* pour se prononcer sur les préférences collectives en la matière
- ❑ ...qui **relève du politique**:
 - ❑ bien souvent les **réformes institutionnelles globales** sur le marché du travail (mais impliquant, le système de formation, le système de protection sociale, et l'articulation aux orientations macro-économiques)
 - ❑ ...relèvent de **compromis sociaux globaux**, élaborés dans le champ politique (Danemark, Irlande, Pays Bas, ...)

Tableau 3.7. Indicateurs synthétiques de l'OCDE de la centralisation^a et de la coordination^b des négociations salariales depuis 1970^c

	Centralisation			Coordination		
	1970-74	1985-89	1995-2000	1970-74	1985-89	1995-2000
Danemark	5	3	2	5	(4)	(4)
Finlande	5	5	5	5	5	5
France	2	2	2	2	2	2
Allemagne	3	3	3	4	4	4
Irlande	4	(2.5)	4	4	(2.5)	4
Italie	2	2	2	2	2	4
Pays-Bas	3	3	3	3	4	4
Norvège	(4.5)	(4.5)	(4.5)	(4.5)	(4.5)	(4.5)
Pologne	1	1
Portugal	5	3	4	5	3	4
Espagne	5	(3.5)	3	5	(3.5)	3
Suède	5	3	3	4	3	3
Royaume-Uni	2	1	1	(3)	1	1
États-Unis	1	1	1	1	1	1
Moyenne non pondérée de l'OCDE	3,1	2,5	2,2	3,5	2,9	2,6
Coefficient de variation	48	46	54	41	47	55

.. Données non disponibles.

a) Centralisation :

1= Essentiellement au niveau de l'entreprise ou de l'établissement.

2= A la fois au niveau du secteur et des entreprises, une proportion importante de salariés étant couverte par les négociations au niveau de l'entreprise.

3= Essentiellement au niveau sectoriel.

4= Essentiellement négociations sectorielles, mais aussi accords périodiques au niveau central.

5= Niveau central prédominant.

b) Coordination :

1= Négociations fragmentées au niveau de l'entreprise ou de l'établissement, avec peu ou pas de coordination par des organisations à

2= Négociations fragmentées au niveau du secteur et de l'entreprise, avec peu ou pas d'effet d'entraînement.

3= Négociations au niveau du secteur, avec un effet d'entraînement non systématique et une coordination modérée entre les principaux

4= a) Coordination informelle de la négociation au niveau du secteur et de l'entreprise par des organisations chefs de file (multiples) ;

b) négociations coordonnées par des confédérations chefs de file, notamment négociations menées sous la direction du gouvernement (accords tripartites, pactes sociaux) ou imposition de barèmes de salaires par le gouvernement ;

c) effet d'entraînement systématique, joint à une forte concentration syndicale et/ou une coordination des négociations par les

d) arbitrage des salaires par le gouvernement.

5= a) coordination informelle des négociations au niveau du secteur par une confédération syndicale;

b) négociations coordonnées par des confédérations chefs de file ou imposition par le gouvernement d'un barème/gel des salaires, avec obligation de

c) Aucun chiffre n'a été indiqué pour 1970-89 pour les pays d'Europe centrale et orientale membres de l'OCDE (anciennes économies planifiées). Les chiffres entre parenthèses sont des moyennes pour la période lorsque deux années au moins diffèrent de la valeur modale pour la période.

Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 3, Paris.

Coordination	STRONG(4-5)	INTERMEDIATE(3)	LOW(1-2)
Centralization			
STRONG(4-5)	70's Dk, H, It, Nw, Pt, Sp, Sw 80's H, Nw 90's H, It, Pt, Nw		
INTERMEDIATE(3)	70's Gr 80's Gr, Dk, Nh 90's Gr, Nh, It	70's H, It, Nh 80's H, It, Pt, It, Sp, Sw 90's H, Sp, Sw	
LOW(1-2)	70's 80's 90's Dk	70's UK 80's 90's	70's 80's UK 90's UK, Pt

B. Les politiques de l'emploi sont-elles efficaces?

- **Les politiques de l'emploi sont toujours, d'une manière ou d'une autre, une politique de substitution**
 - ❑ Qui s'attache à remédier soit aux dysfonctionnements du marché du travail
 - ❑ Soit aux carences des politiques amont (formation)
 - ❑ ...ou aval (redistribution)
 - ❑ ...ou encore essaient de pallier la neutralisation des politiques macroéconomiques
- **Cela ne dispense pas d'évaluer les dispositifs**
 - ❑ Utilisation de « groupes témoins »

II. L'action sur la demande de travail

- Elle se fonde sur l'hypothèse que l'obstacle principal à la création d'emplois réside dans l'insuffisance globale de la demande de travail ou dans sa composition
- Elles ne sont pour autant pas des politiques *macroéconomiques*
- Elles visent donc à encourager la demande de travail,
 - soit en créant des emplois publics
 - Soit en réduisant le coût du travail pour l'employeur
- Elles peuvent être ciblées (sur certains publics, certains emplois ou certaines entreprises): emplois aidés
- Elles peuvent au contraire avoir un caractère général: allègements de cotisations sociales et RTT

II.1 Les emplois aidés

A) Dans le secteur non marchand

- Programmes s'adressant à des personnes difficilement employables dans le secteur marchand (qualifications insuffisantes, handicaps sociaux, éloignement prolongé du marché du travail)
- L'idée est de leur offrir une voie de retour en restaurant leur *employabilité*
- Leur sont donc proposés des emplois d'appui dans les services publics, les collectivités territoriales ou les associations (TUC, CES, CEC,...)
- Le coût pour les finances publiques n'est pas excessif
- Le contrôle des stocks d'emplois correspondant est assez direct (il dépend des moyens budgétaires alloués)

B) Dans le secteur marchand

- Une série de programmes ciblés visent aussi à favoriser l'accès à l'emploi marchand de certaines catégories (chômeurs de longue durée, jeunes sans formation ou en phase d'apprentissage)
- L'idée est cette fois de permettre à des personnes souvent écartées de l'emploi en raison d'une **présomption de faible productivité**, de pouvoir acquérir une **expérience en entreprise**, et y poursuivre leur carrière une fois la phase de subvention initiale achevée.
- Les programmes prennent souvent la forme **d'allègements de cotisations sociales** conditionnées à l'embauche des **publics cibles**

C) Émergence de « gisements d'emplois »

- La politique de l'emploi subventionne également certain types d'emplois (emplois à domicile, temps partiel,...)
- ...dans le secteur marchand ou de manière à « marchandiser » des activités qui ne le sont pas encore
- ...Ou pour repérer des « demandes sociales » solvables (emplois jeunes)

D) Évaluation

- Les programmes d'emplois publics ou d'emplois subventionnés **dans le secteur non marchand** n'accroissent généralement pas la probabilité d'accès ultérieur à l'emploi marchand
- Souvent, ils **enferment au contraire leurs bénéficiaires dans le « ghetto » de l'emploi aidé**
 - Pas assez accompagnés pour être formateurs
 - Trop souvent restent confinés à des tâches routinières
 - Effet de stigmatisation (supérieur parfois à celui du chômage)
- En revanche **le bilan des emplois aidés dans le secteur marchand est plus positif**: ils améliorent effectivement la probabilité d'accès à un emploi permanent non subventionné
 - Plus il ressemble à un « vrai » emploi, plus le passage par l'emploi subventionné est efficace.

II.2 Les allégements de cotisations sociales sur les bas salaires

A) Présentation

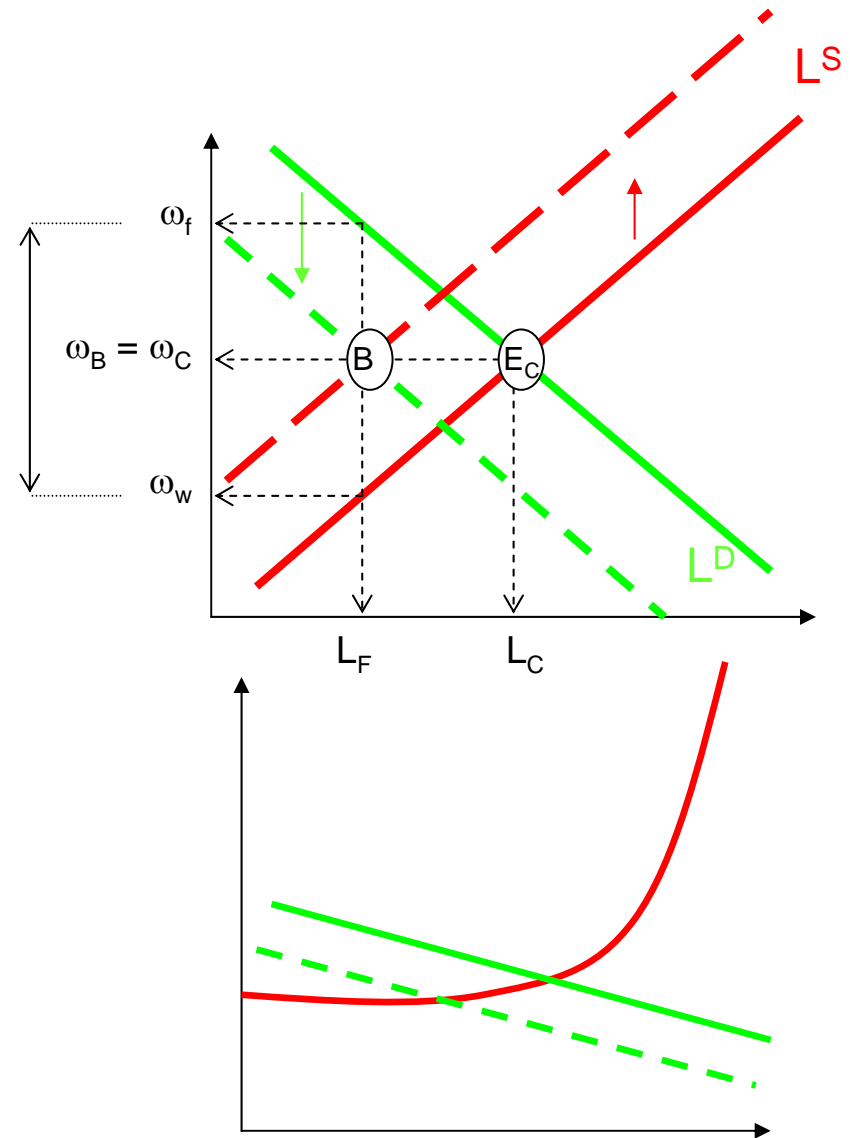
- Disposition d'exonérations partielles de cotisations sociales, en particulier en bas de l'échelle des salaires (En France, les salaires inférieurs ou égaux à 1,7 fois le SMIC)
- L'idée est que dans les pays industriels, la *structure* du coût du travail est défavorable à l'emploi:
 - le prix du travail non qualifié est relativement élevé, alors même que la demande de travail des entreprises tend à s'orienter vers le travail plus qualifié.
 - Cette déformation de la structure de la demande de travail en défaveur du travail non qualifié se manifeste, là où les salaires minimums sont faibles et n'ont pas d'effet sensible sur la structure des salaires, par un accroissement des dispersions de salaire
 - Là où cette dispersion est contenue par des dispositions légales ou conventionnelles, elle s'exprime par le chômage des moins qualifiés
 - Or, malgré les progrès réalisés en matière d'éducation, la structure de la population active reste dans beaucoup de pays d'Europe marquée par la part importante des personnes sans qualifications ou à faible qualification.

B) Evaluation

- Cette politique soulève trois questions:
 - efficacité pour l'emploi?
 - Effet sur la structure des salaires et des qualifications, ainsi que sur la dynamique des carrières salariales?
 - Incidence sur la productivité et la croissance?

1) Efficacité pour l'emploi

- L'impact est d'autant plus élevé que offre et demande sont élastiques au prix
- Côté offre, l'existence d'un salaire minimum implique que l'offre est infiniment élastique à ce niveau de salaire
- Côté demande, elle est logiquement plus élastique pour le travail faiblement qualifié que pour le travail qualifié (effet de substitution de facteurs)
- Au total, une baisse du coût du travail à ce niveau de salaire a un effet substantiellement positif
- En France, les allégements en vigueur en 1997 auraient permis la création de 200 à 400 000 emplois



2) Effet sur la structure des salaires et des qualifications, ainsi que sur la dynamique des carrières salariales?

- Risque de « trappe à bas salaires »? (Malinvaud, 1998)
 - En l'absence de franchise générale, toute augmentation de salaire est « taxée »
- En conséquence, « l'accumulation de capital humain » risque d'être découragée

3) Effets sur la croissance

- Ralentissement de la productivité « apparente » du travail
- Mais si les allègements permettent de réduire le chômage d'équilibre, ils augmentent la croissance potentielle (dès le moment où les emplois créés ont une productivité positive)
- Mais à long terme, la sous accumulation dans le capital humain, si elle est avérée, peut avoir des effets néfastes sur la croissance

II.3 La réduction du temps de travail

A) Présentation

- Elle a été pratiquée sous différentes formes par plusieurs pays européens au cours des années 1980 et 1990
 - PB: promotion du temps partiel
 - Allemagne: accords négociés de RTT hebdomadaire
 - France: modification de la durée légale par voie législative

- Elle est remise en cause aujourd'hui

- Elle repose sur l'ensemble d'hypothèses suivant:
 - Le marché du travail doit être en équilibre de sous emploi, et le niveau de l'emploi est déterminé par la demande
 - Les personnes sont substituables aux heures
 - La RTT n'augmente pas le coût unitaire du travail

-
- **La première hypothèse (macro)** peut être vérifiée à court terme. Elle ne l'est pas à long terme, lorsque le marché du travail est en équilibre
 - dans ce cas, en régime permanent, la RTT n' a pas d'effet sur l'emploi, et est simplement une modalité de partage des gains de productivité
 - L'hypothèse était manifestement vérifiée au cours des années 1990. C'était moins le cas à partir de 2000 – 2001.

 - **La deuxième hypothèse (micro)** implique
 - que le marché du travail soit en excès d'offre pour toutes les qualifications
 - Que la production de 10 salariés travaillant 36 heures est équivalent à celle de 9 salariés travaillant 40 heures: c'est vrai si la productivité marginale est inférieure à la productivité moyenne (effet fatigue). C'est faux si il y a d'importants coûts fixes d'acquisition d'informations (ingénieure vs caissière)

 - **La troisième hypothèse** relève des conditions d'application de la RTT
 - Il faut que baisse du salaire mensuel, progrès de productivité et aides publiques se combinent pour éviter un choc sur les coûts
 - Cela a été le cas en France, au moins dans les grandes entreprises: le coût salarial par unité produite aurait baissé de 1% dans le cadre de Aubry 1 pour 350 000 emplois créés.
-

B) Commentaires

- Finalement, la RTT apparaît comme un substitut à une politique macroéconomique de demande, mais dont le succès demande en outre des conditions supplémentaires, notamment en termes d'assouplissement de l'organisation du travail
- Pourquoi alors faire si compliqué?
 - Pourquoi ne pas faire une relance?
 - Pourquoi ne pas assouplir l'organisation du travail en l'absence de RTT?
- Car en France, le projet est apparu
 - Dans un contexte marqué par le doute de la capacité à faire des relances et le sentiment de « l'impuissance macroéconomique »
 - Dans un contexte où les assouplissements n'étaient pas accessibles (annualisation du temps de travail était sévèrement limitée)
- Plus généralement, les gains de productivité ont été encouragés par le développement de négociations d'entreprises portant sur les salaires, l'emploi et l'organisation du travail
 - Avant la loi seules 5% des accords portaient sur l'emploi, et aucun sur les trois sujets
- Cet effet « vertueux » a logiquement joué dans les entreprises où les possibilités de réorganisations et de substitutions hommes/heures étaient possibles.

II. L'action sur l'offre de travail

II.1 Restreindre l'offre de travail? L'inefficacité des politiques « malthusiennes »

- A long terme, il n'existe aucune corrélation entre taux de croissance de la population et taux de chômage
- De la même manière, les pays où le taux de chômage est faible, sont également ceux où le taux d'emploi est élevé
- Pourtant cette idée a la vie dure:
 - Femmes, immigration
 - Espoir d'une réduction « mécanique » du chômage sous l'effet du « papy boom »

- Les pouvoirs publics ont aussi utilisé cette idée pour faire face au chômage:
 - dispositifs d'incitation à la **cessation anticipée d'activité** (préretraites)
 - ⇒la France est parmi les pays d'Europe où le taux d'activité des travailleurs de 55 à 64 ans est le plus faible
- D'autres politiques peuvent avoir le même effet:
 - prestations sociales favorisant le **retrait d'activité**
- L'effet de toutes ces politiques est de modifier durablement la structure de la force de travail
 - rajeunissement avec perte de mémoire (subvention au rajeunissement davantage que politique de l'emploi)
 - masculinisation avec difficulté de réinsertion ultérieure et modification durable des modalités de redistribution (importance de la répartition domestique)
- Son effet ne peut-être que de court terme
- A long terme, leur effet peut-être pervers
 - Problème de financement qui peut impacter durablement (baisse de la croissance potentielle, financement de la protection sociale)

II.2 Encourager l'offre de travail? Les incitations financières au retour à l'emploi

- Idée: **réduire le coût d'opportunité** de la reprise d'emploi
 - Constat: le taux marginal d'imposition, après prise en compte des transferts sociaux peut atteindre ou dépasser 100% en bas de l'échelle des revenus (Anne & L'Horty (2002))
- Une première solution consiste à **réduire les revenus de remplacement** (minima sociaux et allocations chômage)
 - Objection: il y a alors conflit d'objectif entre la politique de l'emploi et les objectifs de redistribution et de cohésion sociale
- Une autre solution consiste en une **subvention directe de l'Etat aux revenus d'activité** quand ceux-ci sont trop proches des revenus de remplacement
 - Politiques coûteuses pour les finances publiques, mais qui permettent de concilier incitation et redistribution
 - *Earned Income Tax Credit* (EITC) aux USA, *Working Family Tax Credit* au RU
 - France:
 - possibilité de cumul de rémunération pour une période limitée avec des transferts sociaux (RMI, allocations logements). Système prorogé par le *Revenu minimum d'activité* (2003)
 - *Prime pour l'emploi* (2001) est un crédit d'impôt au profit des personnes dont les revenus d'activité sont compris entre 0,3 et 1,4 fois le SMIC à temps plein

■ Bémols:

- Il ne faut pas en rester à une analyse *statique* (Laurent & L'Horty, 2004)
- Le choix de travailler ne peut être envisagé dans une perspective exclusivement monétaire (Clark & Oswald, 1999)

III. Réformer le fonctionnement du marché du travail

III.1 Protéger les emplois existants?

A) Les termes du débat

- Les défenseurs de la protection de l'emploi raisonnent pour l'essentiel en stock
- Ceux qui plaident pour une moindre protection de l'emploi font un raisonnement en flux
- Aucune de ces représentations n'est fausse
- Si l'on peut vouloir privilégier une faible protection de l'emploi et parier sur les vertus du processus de destruction créatrice...
- ...il faut aussi de poser la question de la *sécurisation* des travailleurs, de la *reconversion* des territoires

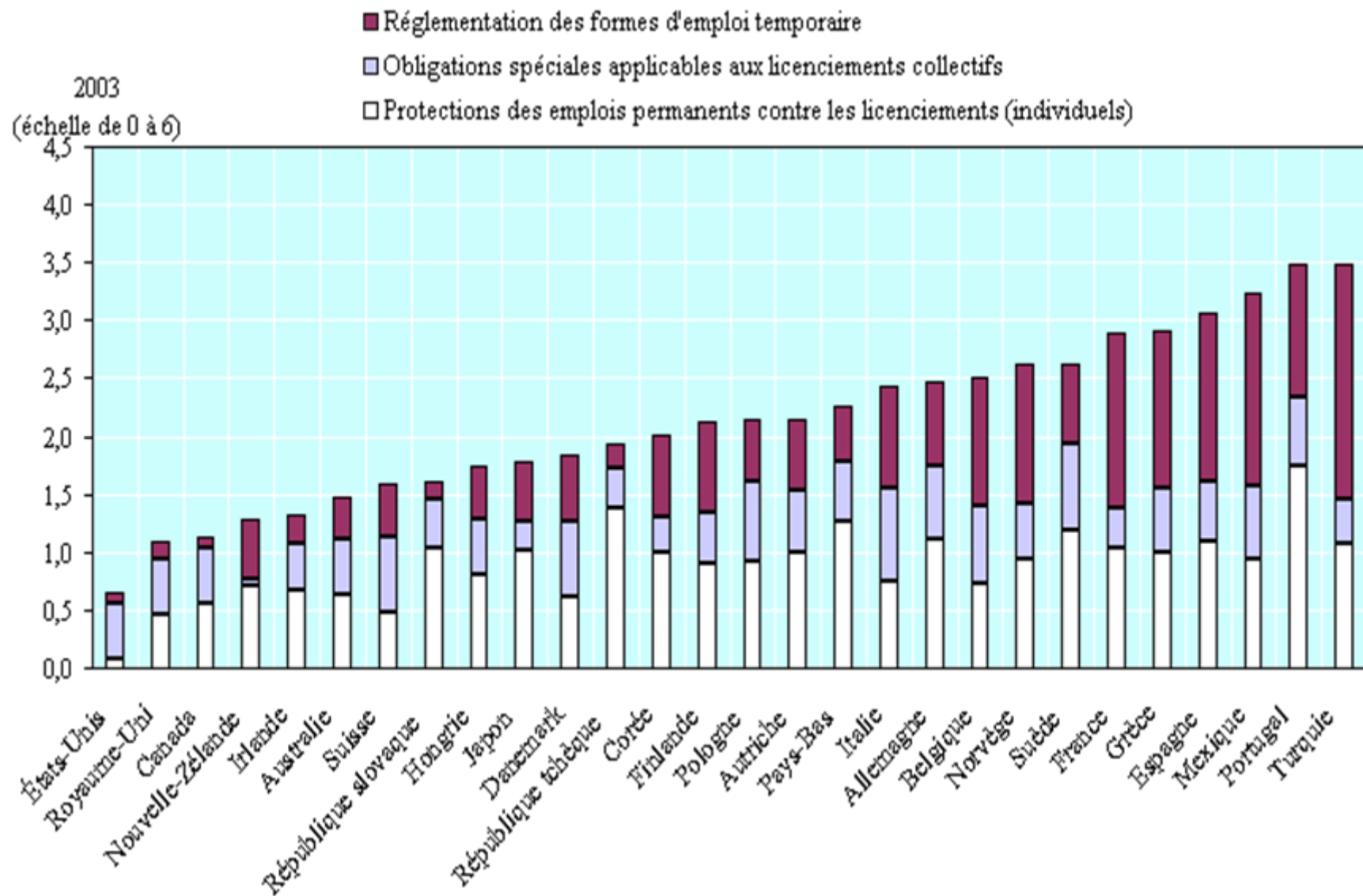
B) Les pratiques

- Le degré de protection de l'emploi varie considérablement d'un pays à l'autre
 - Contraste entre économies anglo-saxonnes et économies continentales (Protection + CDD encadrés)
 - Le cas du Danemark

- La LPE a très clairement un effet redistributif
 - Elle diminue le risque de perte d'emploi pour les salariés qui en bénéficient
 - Elle l'augmente pour ceux qui ne l'ont pas (faible ancienneté (CDD ou intérimaires ou TT); + 55 ans)

- Les effets de la LPE sur le *niveau* d'emploi ne sont en revanche pas clairs
 - Elle réduit l'ampleur des fluctuations conjoncturelles en augmentant les coûts d'ajustement: elle réduit donc les flux d'entrée dans et de sortie du chômage ⇒ elle augmente la durée moyenne
 - Elle n'a pas d'effet sensible sur le niveau du chômage. Elle peut en avoir sur sa persistance (et donc sur le chômage d'équilibre, à terme)

- Les effets sur la productivité et la croissance sont ambigus
 - Stabilité dans l'emploi ⇒ acquisition de capital humain spécifique
 - Elle favorise l'innovation incrémentale au sein des entreprises existantes au lieu de l'innovation « radicale » par destruction créatrice



C) Les réformes

- Un système d'incitations pécuniaires?
 - Indemnités croissantes avec l'ancienneté et mécanisme de taxation (Blanchard & Tirole, 2003)
 - Plutôt que de faire vérifier par le juge le bien-fondé d'un licenciement collectif, et de soumettre les entreprises à des contraintes procédurales, il s'agit de les faire payer
 - L'idée est d'internaliser une « externalité négative » (principe pollueur – payeur)
 - Un tel système rendrait sans objet la dualité CDD / CDI (contrat unique)
 - Objections:
 - Insécurité pour le travailleur?
 - Défavorable ou pénalisant pour certains secteurs ou pour les entreprises en difficultés

III.2 Contraindre les chômeurs?

A) Les termes du débat

- Idée: favoriser l'appariement et réduire le temps de recherche
- Ne vaut que si le chômage est essentiellement lié au comportement de l'offreur de travail
- Dans le cas inverse, déplace le rapport de forces et a des effets de répartition forts
- Fait fi de la possibilité d'internaliser les externalités positives de la formation par le moyen d'un temps de prospection adapté

B) Les pratiques

- Constitue dans de nombreux pays un volet important de « l'activation » de la politique de l'emploi
 - DK, Suisse: fort niveau d'indemnisation, mais conditionné par accompagnement et contrôle
 - Ailleurs: incitation passe par la dégressivité (Réformes Hartz en Allemagne)
 - La France a oscillé entre ces deux modèles

-
- Le modèle « d'appariement » permet de comprendre l'enjeu
 - Il montre que le niveau d'emploi et de chômage dépendent de la qualité de l'appariement entre offre et demande de travail...
 - ...c'est-à-dire, concrètement, de la performance des institutions (services d'information, agences de placement) chargées d'y contribuer...
 - ...et de la nature du système d'incitations que le système d'indemnisation adresse aux demandeurs d'emploi
 - Réformer les unes (Cf. point précédent) et les autres devrait donc permettre de réduire la durée moyenne de recherche d'emploi, et donc, au total, le taux de chômage moyen (d'équilibre)
-

-
- Ce que le modèle d'appariement ne dit pas est jusqu'où il faut chercher à réduire la durée du chômage
 - On peut inciter à des durées très courtes, mais au prix d'une dégradation de la qualité de l'appariement
 - Or ce n'est ni socialement (perte de bien-être) ni économiquement (perte de productivité) souhaitable que les chômeurs soient contraints de prendre des emplois qui ne correspondent pas à leurs compétences ou qui imposent des coûts de transports inutiles
 - ...même si le taux de chômage devait s'en trouver réduit (Acemoglu & Shimer (2000) pour les USA)
 - A l'inverse, le risque d'un chômage qui se prolonge est que la probabilité d'en sortir diminue très vite
 - La durée du chômage a valeur de signal pour l'employeur quant à la qualité du demandeur d'emploi
 - Pour le chômeur, un éloignement trop long de l'emploi a pour conséquence une dégradation des compétences

B) Les évaluations

- Dans les systèmes où l'incitation repose sur l'évolution dans le temps des allocations chômage, le comportement de recherche d'emploi est significativement affecté par le profil d'indemnisation:
 - Fougère & Prieto (2001) dans le cas français ont montré que le système d'indemnisation en vigueur avant 1992 incitait très fortement à la reprise d'emploi à l'approche de la date butoir (et ce d'autant plus que le salaire était élevé)
 - Le passage à une dégressivité par palier a éliminé cet effet et réduit les sorties

- Dans les systèmes où l'incitation repose sur l'accompagnement individualisé et la conditionnalité de l'indemnisation, la qualité de l'accompagnement *et* la crédibilité des sanctions jouent toutes les deux un rôle

- Des expériences conduites aux USA et au RU suggèrent qu'un accompagnement individualisé permet de réduire significativement la durée du chômage tout en permettant à ses bénéficiaires d'accéder à des emplois mieux payés, ce qui est un indicateur de la qualité de l'appariement
 - Mais l'accompagnement doit être précoce...
 - ...et mobilise des ressources.
 - Cette solution semble donc plus accessible aux pays où le nombre de chômeurs a déjà baissé: ce fut la limite de la mise en place, en 2001, du PARE-PAP

Table II.5.: Net replacement rates and unemployment insurance benefit duration in 26 OECD countries, 2004

	Initial net replacement rate ^a (percentage of net earnings in work)	Unemployment insurance benefit duration (months, equivalent initial rate)	Average of net replacement rates over 60 months of unemployment ^d (percentage of net earnings in work)
English-speaking Europe	51	11	11
Ireland	49	15	64
United Kingdom	54	6	53 (-1)
Nordic Europe	71	34	34
Denmark	70		70
Finland	70	23	65 (-9)
Norway	68	36	58
Sweden	75	28	63
Central western Europe	70	19	19
France	75	30	57 (+4)
Germany	69	12	66 (-3)
Netherlands	74	24	66
Southern Europe	65	16	16
Italy	54	6	22 (+2)
Portugal	83	24	68
Spain	67	21	49
Eastern Europe	55	9	9
Poland	59	12	54

a) Initial net replacement rate is calculated as an average of several cases. See the source for further details.

d) As note a) except that the net replacement rates are averaged over five years of unemployment. Values in brackets are percentage point changes between 2004, which are only available for a small number of countries. See the source for further details.

Source: OECD(2004), *Benefits and Wages: OECD Indicators*, Paris.

Conclusion

- La stratégie pour l'emploi est complexe:
 - outre les instruments évoqués,
 - ...on pourrait ajouter la formation, l'appui à la création d'entreprise et la politique industrielle,
 - ...la politique macroéconomique (!)

- Avec les problèmes de cohérence
 - complémentarité institutionnelle et complémentarité des politiques et des « réformes »

- Et les changements nécessaires des « arbitrages »
 - il ne faut pas faire référence au même cadre conceptuel, activer les mêmes instruments, ni mobiliser les mêmes acteurs, pour passer de 12% à 9% de chômage, de 9% à 6%, et de 6% à 3%)