

**Marché du travail** Pourquoi le chômage ne baisse pas en France depuis vingt ans

# M. Cotis : « Le système français de l'emploi est porteur de précarité »

Jean-Philippe Cotis, chef économiste à l'OCDE, déclare au « Monde » que les entreprises souffrent d'être trop impliquées dans la gestion des licenciements



MAXPPP

## Quelle est la place de la France dans le monde en matière de chômage ?

La France a un des taux de chômage les plus élevés de l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques]. Certains pays d'Europe centrale ont des taux supérieurs, mais sont en situation de rattrapage et réorganisent en profondeur leur marché du travail.

L'Espagne et la Grèce ont des niveaux équivalents à celui de la France, mais ils partent de plus haut et voient leur chômage baisser. En Espagne, le taux de chômage a été divisé par deux en dix ans. La France fait même un peu bien moins bien que l'Italie, qui a réformé son marché du travail, ou encore que l'Allemagne, pourtant pénalisée par la réunification et les difficultés rencontrées dans l'est du pays.

En France, le taux de chômage structurel, c'est-à-dire indépendant de la conjoncture, est stable depuis vingt ans, compris entre 9 % et 10 %. Le chômage conjoncturel, dit « keynésien », s'élève à près d'un point aujourd'hui. Une reprise économique dynamique permettrait à la France de faire reculer le chômage, mais une fois la

conjoncture restaurée, l'essentiel du chemin resterait à parcourir.

**Le niveau de chômage d'un pays est-il lié à sa taille ou à son degré d'ouverture à la mondialisation ?**

Non. Les petites économies les plus « touchées » par la mondialisation, les plus ouvertes à la concurrence internationale, au commerce, aux investissements directs étrangers – comme l'Autriche, l'Irlande ou les pays scandinaves – ont des taux de chômage très bas. De très grands pays, comme les Etats-Unis, le Japon ou le Royaume-Uni ont aussi un chômage faible. Les causes du chômage français sont donc à rechercher du côté du fonctionnement du marché du travail.

**Alors, quel est le problème français ?**

La France est, avec l'Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas, le pays de l'OCDE où le nombre d'heures travaillées par salarié est le plus faible et aussi où le taux de non-participation au marché du travail, qui regroupe les chômeurs et les inactifs, est parmi les plus élevés : environ 30 %. Les politiques malthusiennes, telles que les préretraites subventionnées, n'ont pas permis de réduire le chômage. Le problème français n'est pas la surabondance de main-d'œuvre, mais la difficulté à créer suffisamment d'emplois.

**Notamment d'emplois peu qualifiés ?**

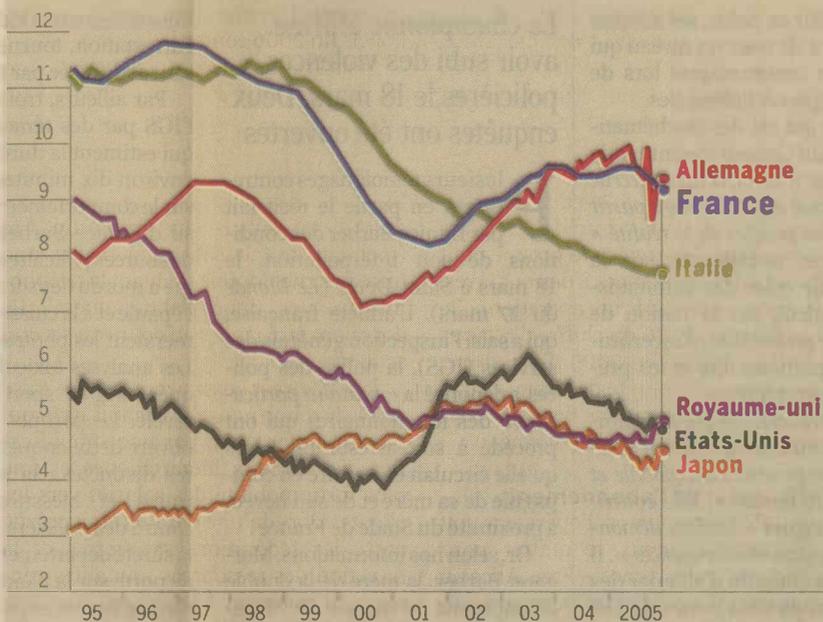
L'une des défaillances les plus notables en France est la faible création d'emplois en faveur des travailleurs peu qualifiés, dont la proportion est élevée, notamment chez les jeunes. Nos travaux concluent que le coût du travail peu qualifié – c'est-à-dire le cumul du salaire minimum et des charges patronales – peut constituer une barrière insurmontable à l'emploi pour certains.

Parmi les vingt pays de l'OCDE où la comparaison a été faite, la France est celui où le coût du travail peu qualifié reste le plus élevé en proportion du salaire médian. Il a même progressé plus vite que le salaire médian depuis 1998, en dépit des baisses de charges patronales. La France

## Un des plus mauvais élèves des grands pays industrialisés

### ► TAUX DE CHÔMAGE

en pourcentage



### ► CHÔMAGE DES MOINS DE 25 ANS

en pourcentage



Sources : Bloomberg, Eurostat

cumule à la fois plus de jeunes travailleurs peu qualifiés qu'un grand nombre de pays industrialisés et un coût du travail pour ce type d'emplois extrêmement élevé.

**Des économistes évoquent aussi l'inefficacité du service public de l'emploi.**

Deux modèles fonctionnent. Le modèle à l'américaine, où les indemnités de chômage et la protection de l'emploi sont faibles, les politiques de reclassement des chômeurs peu actives mais où les retours à l'emploi sont spontanément rapides. Le modèle nordique, où les indemnités sont généreuses et les politiques de reclassement actives et efficaces. Ces deux modèles sont économiquement acceptables. C'est un choix de société.

La France partage avec l'Europe du Nord un niveau d'indemnisation important mais son service public de l'emploi est loin d'avoir l'efficacité des pays nordiques. Un système où l'on indemnise les chômeurs de façon substantielle ne peut fonctionner qu'accompagné d'incitations adéquates et d'une capacité de reclassement importante. En France, ce service public est lourd et fragmenté, avec la séparation entre l'ANPE gestionnaire et l'Unedic payeur. Dans plus de vingt pays, les deux entités sont fusionnées. Le gestionnaire a ainsi des moyens d'incitation, de motivation mais aussi de sanction financière.

**Le patronat dénonce le manque de flexibilité du marché de l'emploi en France.**

Le risque, en matière de protection de

l'emploi, c'est que le système soit mal calibré. Ce qui peut aggraver le chômage mais surtout créer un marché de l'emploi à deux vitesses avec des conséquences assez délétères en matière de cohésion sociale. Certaines populations comme les jeunes sont mal protégées, tandis que ceux âgés de 35-55 ans le sont très bien. Ce système est porteur de précarité.

Au-delà des clivages politiques, les économistes constatent que le système de protection de l'emploi français fait porter une trop grande responsabilité aux entreprises dans la gestion du licenciement. Tout se passe comme si les entreprises étaient appelées à suppléer le service public pour gérer le reclassement des salariés.

Dans d'autres pays comme le Danemark, c'est le service public de l'emploi qui se charge du reclassement des chômeurs. En France, une entreprise en difficulté qui souhaite licencier pour rester viable est détournée de cet objectif. Elle est confrontée à de longues procédures administratives et doit faire appel à des cabinets de conseil juridique...

Cela crée une incertitude pénalisante quant au coût du licenciement. Celui-ci peut donc être bien supérieur en pratique à ce qu'il devrait être en théorie. D'autant que la France est l'un des pays de l'OCDE où les recours judiciaires en cas de licenciement sont parmi les plus fréquents.

Cette « cogestion » forcée à la françai-

se – dans laquelle l'entreprise et le service public s'occupent du reclassement des personnes licenciées – crée beaucoup d'incertitude pour l'entreprise, ce qui la conduit en réponse à altérer de manière considérable la façon dont elle recrute.

Elle détourne alors les contrats de travail, tels que les CDD, qui avaient été conçus pour des besoins spécifiques comme les emplois saisonniers. A la fin des années 1990, 70 % des recrutements se sont faits avec des contrats alternatifs. Cette confusion des responsabilités a largement contribué à développer la précarité.

Si on réduit l'incertitude sur le coût des licenciements des CDI, on incite les entreprises à embaucher davantage sous ce type de contrat. Et on réduit la précarité.

**Que préconisez-vous alors ?**

Réduire l'incertitude pour les employeurs ne signifie pas paupériser les salariés. Bien au contraire, on peut concevoir à terme un contrat de travail avec un barème d'indemnisation connu d'avance et croissant avec l'ancienneté du salarié. Dès lors que son montant est connu à l'avance, l'indemnité de licenciement peut éventuellement être élevée. Le CPE, qui offre des indemnités et des garanties supérieures à celles d'un CDD, trouve alors son sens en tant qu'étape vers une unification des contrats. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR

PIERRE-ANTOINE DELHOMMAIS,

ERIC LE BOUCHER ET VIRGINIE MALINGRE