Supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi

To suppress impediments to activity and job seeking

Pierre Cahuc

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3599>

DOI : 10.4000/travailemloi.3599

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 5 juin 2009

Pagination : 61-68

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Pierre Cahuc, « Supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi », *Travail et Emploi* [En ligne], 118 | avril-juin 2009, mis en ligne le 03 décembre 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3599> ; DOI : 10.4000/travailemloi.3599

Supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi

Pierre Cahuc (*)

La France a un taux d'emploi relativement faible par rapport à des pays comme la Suède, le Danemark ou les États-Unis, dont les marchés du travail sont habituellement considérés performants en matière d'emploi par l'OCDE (figure 1). Cette faiblesse relative du taux d'emploi agrégé persiste maintenant depuis plus de deux décennies. Derrière ces chiffres agrégés, se cachent néanmoins des évolutions très contrastées des taux d'emplois de différents groupes démographiques. Par exemple, depuis trente-cinq ans, le taux d'emploi des personnes de 25 à 54 ans, femmes comme hommes, est très proche en France et aux États-Unis. En revanche, les taux d'emploi des *seniors* et des jeunes ont fortement chuté en France mais pas aux États-Unis.

Les travaux réalisés par l'OCDE dans le domaine de l'emploi constituent une source d'information précieuse. Ces travaux ont éclairé et continueront sans doute à éclairer de nombreux débats sur l'emploi. À ce titre, les évolutions très contrastées des taux d'emplois de différents groupes démographiques sont bien évidemment abordées dans les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (OCDE 2006a) ainsi que dans la *Réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE 2006b). Néanmoins, ces documents contiennent trop peu d'information sur ce thème pour permettre de comprendre l'origine de la forte disparité et des évolutions des taux d'emploi des différents groupes démographiques. Cette faiblesse du constat se reflète dans les préconisations qui concernent essentiellement des interventions non ciblées sur des groupes démographiques spécifiques et dont la pertinence n'apparaît donc pas systématiquement clairement pour accroître l'emploi en France. De ce point de vue, les quelques préconisations qui concernent des interventions ciblées sont plus lisibles. Mais elles peuvent se traduire par des changements de modes de vie qui ne sont pas nécessairement acceptés de la même manière dans tous les pays. Ainsi, l'accroissement du taux d'emploi des femmes peut entraîner un changement du partage des tâches au sein de la famille. L'accroissement du taux d'emploi des jeunes et des *seniors* se traduit aussi par une modification de leurs modes de vie qui peut ne pas susciter une adhésion unanime.

En fait, les enquêtes menées dans les pays de l'OCDE depuis plusieurs décennies montrent que les valeurs familiales et les conceptions du rôle des jeunes, des *seniors* et des femmes sont en concordance avec la participation au marché du travail des différents groupes démographiques. L'existence d'une telle concordance suggère que les faibles taux d'emploi, voire la diminution du taux d'emploi de certains groupes démographiques, sont, au moins en partie, la conséquence de choix délibérés⁽¹⁾. Si tel est le cas, la stratégie de l'OCDE pour l'emploi devrait sans doute, pour emporter une plus large adhésion, expliquer plus clairement pourquoi certaines conceptions de la famille, du rôle des jeunes et des *seniors*, qui ne favorisent pas leurs insertions dans l'emploi, ne sont pas socialement souhaitables.

Des problèmes d'emploi concentrés sur certains groupes démographiques

Pour porter un constat pertinent sur l'emploi en France, il est essentiel d'expliquer la concentration des problèmes d'emploi sur certains groupes démographiques. À ce titre, les travaux de l'OCDE apportent des éclairages qui restent partiels et qui ne permettent pas toujours de comprendre pourquoi les préconisations qu'ils contiennent sont adaptées au cas français.

Le constat

En France, les adultes de 25 à 54 ans, hommes comme femmes, ont des taux d'emplois comparables à ceux des pays dont les taux d'emplois sont élevés (figures 2 et 3), même si le taux d'emploi des femmes est en deçà de celui des pays scandinaves. En revanche, les taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans et des *seniors* de 55 à 64 ans sont nettement plus faibles en France que dans les pays aux taux d'emploi élevés (figures 4 et 5). En France, le taux d'emploi des jeunes a fortement chuté à partir du

* Professeur à l'université Paris 1, chercheur au CREST-INSEE : pierre.cahuc@ensae.fr

(1) Le même type d'argument a été avancé par Olivier BLANCHARD (2004) pour justifier les différences d'évolution de durée du travail entre l'Europe et les États-Unis. Voir aussi sur ce point : ALESINA *et al.* (2005).

Figure 1 : Taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans

Source : OCDE.

Figure 2 : Taux d'emploi des hommes de 25 à 54 ans

Source : OCDE.

début des années 1970, tandis que celui des *seniors* a diminué à partir des années 1980.

Ainsi, les politiques dédiées à l'accroissement de l'emploi devraient reposer sur un constat clair permettant de comprendre pourquoi ce sont ces groupes démographiques particuliers dont les taux d'emploi ont fortement diminué en France alors que les femmes de 25 à 54 ans sont en même temps entrées massivement sur le marché du travail.

L'explication des performances en matière d'emploi qui sous-tend la stratégie de l'emploi

de l'OCDE, présentée dans le document intitulé *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, donne quelques éclairages sur l'origine du faible taux d'emploi des jeunes et des *seniors* en France. Ces éclairages sont fondés sur l'estimation d'équation expliquant les taux de chômage et les taux d'emploi à partir de données de panel contenant des informations agrégées sur les institutions et les performances de chaque pays depuis les années 1960 ou 1970. Concernant les jeunes, ces explications, présentées aux pages 244 et 245, restent très synthétiques : il est indiqué que « les estimations concernant l'emploi des jeunes sont

Figure 3 : Taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans

Source: OCDE.

Figure 4 : Taux d'emploi des personnes de 15 à 24 ans

Source: OCDE.

sans doute fragiles», que «on ne constate pas d'effet empirique clair des salaires minimums sur l'emploi des jeunes alors que l'indemnisation chômage et le coin fiscal le réduisent», tout comme le cas d'une «législation sur la protection de l'emploi trop rigoureuse». Pour les travailleurs âgés, ce sont l'indemnisation du chômage, le coin fiscal et les incitations à la retraite qui constituent un obstacle à l'emploi, tandis qu'une législation du travail et une réglementation des marchés de produits très rigoureuse semblent avoir l'effet inverse (pp. 243-245).

Ces explications synthétiques sont par nature trop succinctes pour pouvoir éclairer la situation de chaque pays. En la matière, la France ne fait pas exception. Il est ainsi difficile de comprendre, à partir du constat présenté dans *les Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, pourquoi les mauvaises performances en matière d'emploi sont concentrées sur les jeunes et les seniors en France sans sembler affecter l'insertion en emploi des adultes de 25 à 54 ans. Par exemple, la raison pour laquelle le coin fiscal constituerait un obstacle à l'emploi des jeunes et des seniors mais pas pour les personnes âgées de 25 à 54 ans n'appa-

Figure 5 : Taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans

Source: OCDE.

raît pas évidente. Des études exploitant des données microéconomiques dans chaque pays sont sans doute indispensables pour dépasser les limites inhérentes à l'exploitation de données agrégées.

Les préconisations

Une grande partie des préconisations contenues dans les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* et dans le document intitulé *Stimuler l'emploi et les revenus, les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi* concernent des interventions très globales.

Tel est, par exemple, le cas de la proposition B1 du document intitulé *Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*: «Les taux de remplacement et la durée de versement des prestations de chômage, ainsi que les prestations d'aide sociale versées aux personnes capables de travailler, devraient être fixés à des niveaux qui ne découragent pas outre mesure la recherche d'emploi [...]». Là encore, ces préconisations reposent implicitement sur un constat qu'il serait utile d'étayer dans le cas français. En effet, si les revenus de remplacement sont des obstacles à l'emploi en France, pourquoi les taux d'emploi des adultes de 25 à 54 ans, qui bénéficient le plus des revenus visés par la proposition B1 (indemnité chômage et Revenu minimum d'insertion(2)), sont-ils aussi élevés en France qu'aux États-Unis?

De manière plus générale, il semble bien que les documents de l'OCDE explicitement consacrés à la France adoptent pour l'essentiel cette approche très globale, comme en témoigne l'étude publiée

en juillet 2006 (JAMET, 2006), qui affirme (page 6) que: «Étant donné le faible taux d'utilisation de la main-d'œuvre et le niveau élevé de dualisme, les principaux enjeux sont de:

- réduire les obstacles aux ajustements du marché du travail liés, par exemple, à une législation exagérément stricte en faveur de la protection de l'emploi et à l'existence d'un coin fiscal élevé;
- réduire ou supprimer les dispositifs incitatifs inappropriés qui conduisent à des retraits anticipés du marché du travail de certaines catégories comme les travailleurs âgés et les mères de jeunes enfants;
- veiller à ce que la législation sociale ne restreigne pas indûment la capacité des travailleurs et des salariés à négocier la durée du travail;
- maximiser l'efficacité des services de placement au regard de leur coût».

Dans l'ensemble de ces préconisations, seul le deuxième point concerne explicitement des populations ciblées dont le taux d'emploi est effectivement relativement faible en France. On retrouve ainsi la préconisation B6, qui propose «des mesures favorables à la famille, y compris des aides au titre de la garde des enfants, ainsi que des aménagements du temps de travail qui permettent de concilier vie professionnelle et vie familiale, devraient être mis en œuvre afin de supprimer les obstacles à l'emploi pour des personnes ayant des obligations familiales». Ce type de proposition est bien applicable au cas français, si l'objectif est d'améliorer les taux d'emploi des femmes adultes de façon à atteindre celui des pays scandinaves. Telle semble bien être l'option choisie par l'OCDE. Mais cet objectif est-il souhaité par une majorité de français? La même question se pose pour l'accroissement du taux d'emploi des jeunes et des seniors.

(2) Les personnes de moins de 25 ans ne sont pas éligibles au RMI, sauf si elles ont un enfant.

Ces questions sont loin d'être anecdotiques, car les préconisations de l'OCDE sont en réalité bien connues depuis longtemps, mais nombre d'entre elles n'ont pas été mises en œuvre dans certains pays. Le problème consiste à savoir pourquoi.

Le poids des valeurs familiales

Il est possible que la faiblesse du taux d'emploi des jeunes, des *seniors* et des femmes résulte d'un choix délibéré lié à la conception des relations familiales. Une telle explication présente l'avantage de permettre de comprendre pourquoi les préconisations avancées par l'OCDE depuis plus d'une décennie et relayées par de nombreux experts auteurs de multiples rapports administratifs, ne sont pas adoptées. Deux éléments suggèrent qu'une telle interprétation devrait être prise au sérieux.

Les corrélations entre taux d'emploi et valeurs familiales

Tout d'abord, les comparaisons internationales mettent en lumière des corrélations significatives entre les valeurs familiales et les taux d'emploi des différents groupes démographiques comme le montrent les figures 6, 7 et 8. Dans ces graphiques, les valeurs familiales sont mesurées à partir de réponses à l'enquête *World Value Survey*, qui interroge, à intervalles réguliers, environ 1 500 personnes par pays depuis le début des années 1980. Il apparaît que le taux d'emploi des femmes est plus faible dans les pays où l'on considère plus souvent que les femmes doivent céder l'emploi aux hommes lorsque l'emploi est rare (figure 6). La figure 7 exhibe une relation de même nature pour les *seniors*, dont le taux d'emploi est plus faible lorsque l'opinion selon laquelle ils doivent céder leur emploi quand les emplois sont rares est plus répandue. Enfin, sur la figure 8, il apparaît que les taux d'emploi des jeunes sont plus faibles dans les pays où l'indépendance n'est pas considérée comme une valeur importante à enseigner.

Un article co-écrit avec Yann Algan (ALGAN, CAHUC, 2005) détaille ces corrélations en montrant notamment qu'elles restent significatives lorsque les taux d'emploi des divers groupes démographiques sont corrélés non seulement aux valeurs familiales mais aussi à un ensemble de variables habituellement prises en compte dans les travaux de l'OCDE pour expliquer les taux d'emploi (3).

En outre, la prise en compte d'autres attitudes relatives aux relations familiales et à la conception du rôle des jeunes et des *seniors* aboutit à mettre en

évidence des corrélations de même nature que celles présentées dans les figures 6, 7 et 8. Ainsi, les taux d'emploi féminins sont plus élevés dans les pays où l'on pense plus fréquemment qu'un enfant a besoin à la fois de sa mère et de son père à la maison pour grandir heureux ; en revanche, ils sont plus faibles lorsque l'idée selon laquelle un enfant d'âge préscolaire pâtit du fait que sa mère travaille est plus répandue. Les taux d'emplois des jeunes sont aussi plus faibles lorsqu'une plus grande proportion de personnes déclare faire appel à leur mère plutôt qu'à d'autres personnes lorsqu'elles sont « bloquées au lit pour quelques jours et ont besoin d'aide pour faire des courses ».

Enfin, nous montrons que la stabilité des valeurs familiales est compatible avec une diminution de la participation des jeunes et des *seniors* au cours du temps, telle que celle qui est constatée en France dans les années 1970 et 1980, si l'activité hors marché de ces deux groupes démographiques est un bien normal. Ainsi, il y a une diminution de l'emploi des jeunes et des *seniors* depuis le début des années 1970 plus marquée dans les pays où la conception traditionnelle de la famille est répandue et où l'attachement aux liens familiaux dépassant la famille nucléaire est fort. Nous montrons aussi que la diminution du prix des biens durables des ménages, qui ont accru la productivité de nombreuses tâches domestiques, est corrélée avec une moindre entrée des femmes sur le marché du travail dans les pays où l'attachement aux valeurs familiales traditionnelles est moins répandu.

Valeur familiale et emploi : une relation de causalité

Les valeurs familiales sont bien entendu influencées par l'environnement économique et institutionnel de chaque pays. À ce titre, les corrélations mises en évidence par les figures 6, 7 et 8 ne constituent en aucun cas la preuve d'une quelconque causalité allant des valeurs vers les taux d'emploi. Pour mettre en évidence une telle causalité, il est possible de montrer que les valeurs familiales exhibent une forte persistance, même lorsque l'environnement économique et institutionnel change. Pour ce faire, nous utilisons une stratégie consistant à étudier les valeurs familiales de personnes nées aux États-Unis (à partir du *General Social Survey*), et à montrer qu'elles sont influencées par le pays d'origine de leurs parents et grands-parents. Cette approche permet de montrer que des personnes vivant dans une même société, mais dont l'origine culturelle diffère, ont aussi des conceptions fami-

(3) Ces variables sont la protection de l'emploi, la densité syndicale, le degré de coordination des négociations salariales, les allocations chômage, le nombre d'années d'étude, le taux de chômage des hommes de 25 à 54 ans.

Figure 6 : Taux d'emploi des femmes et valeurs familiales à la fin des années 1990

Source: OCDE et *World Value Survey*.

Note: l'axe horizontal représente le coefficient associé à l'effet fixe du pays dans l'estimation d'un modèle probit ordonné de la réponse à la question «Quand les emplois sont rares, les hommes doivent-ils avoir plus de droits à l'emploi que les femmes?». La réponse peut être «d'accord» (score = 1), «sans avis» (score = 2), «pas d'accord» (score = 3), de telle sorte à ce que les personnes habitant un pays situé plus à droite sur l'axe horizontal sont plus fréquemment en désaccord. Les États-Unis sont le pays de référence (valeur de l'effet fixe égale à zéro). L'estimation du modèle probit ordonné inclut les variables explicatives suivantes: le sexe, l'âge, le nombre d'années d'études, la situation familiale, le statut d'emploi, le niveau de revenu, l'orientation politique (droite, gauche, centre) et l'affiliation religieuse.

Figure 7 : Taux d'emploi des seniors et valeurs familiales à la fin des années 1990

Source: OCDE et *World Value Survey*.

Note: l'axe horizontal représente le coefficient associé à l'effet fixe du pays dans l'estimation d'un modèle probit ordonné de la réponse à la question «Quand les emplois sont rares, les travailleurs âgés doivent-ils se retirer de l'emploi?». La réponse peut être «d'accord» (score = 1), «sans avis» (score = 2), «pas d'accord» (score = 3), de telle sorte à ce que les personnes habitant un pays situé plus à droite sur l'axe horizontal sont plus fréquemment en désaccord. Les États-Unis sont le pays de référence (valeur de l'effet fixe égale à zéro). L'estimation du modèle probit ordonné inclut les variables explicatives suivantes: le sexe, l'âge, le nombre d'années d'études, la situation familiale, le statut d'emploi, le niveau de revenu, l'orientation politique (droite, gauche, centre) et l'affiliation religieuse.

Figure 8 : Taux d'emploi des jeunes et valeurs familiales à la fin des années 1990

Source: OCDE et *World Value Survey*.

Note: l'axe horizontal représente le coefficient associé à l'effet fixe du pays dans l'estimation d'un modèle probit de la réponse à la question « Voici une liste de qualité que les enfants doivent apprendre à la maison »: suit une liste d'items, dont « l'indépendance ». Pour chaque item la réponse peut être « pas important » (score = 1), « important » (score = 2) de telle sorte à ce que les personnes habitant un pays situé plus à droite sur l'axe horizontal déclarent plus fréquemment que l'indépendance est une valeur qu'il est important de transmettre aux enfants. Les États-Unis sont le pays de référence (valeur de l'effet fixe égale à zéro). L'estimation du modèle probit ordonné inclut les variables explicatives suivantes: le sexe, l'âge, le nombre d'années d'études, la situation familiale, le statut d'emploi, le niveau de revenu, l'orientation politique (droite, gauche, centre) et l'affiliation religieuse.

liales et des comportements différents(4). À ce titre, les valeurs culturelles semblent bien influencer les taux d'activité des différents groupes démographiques. Ces résultats sont conformes à ceux obtenus par Raquel FERNANDEZ et Alessandra FOGLI (2005), qui ont montré que les femmes vivant aux États-Unis ont une offre de travail influencée par leur pays d'origine.

Ces éléments indiquent que l'hétérogénéité des taux d'emploi ne provient pas uniquement de problème d'efficacité: la conception des relations sociales influe sur la participation au marché du travail, et les travaux empiriques récents suggèrent que ces effets sont significatifs.

(4) Cette stratégie empirique a été utilisée par REIMERS (1985), BLAU (1992), CARROLL *et al.* (1999), ANTECOL (2000), GUINNANE *et al.* (2002), GIULIANO (2004), FERNANDEZ, FOGLI (2005). BLAU (1992), GUINNANE *et al.* (2002) étudient les différences de taux de fécondité entre les immigrants et les personnes nées aux États-Unis. REIMERS (1985) et ANTECOL (2000) analysent l'impact du pays d'origine sur le taux d'activité des immigrants aux États-Unis. En utilisant la même approche, GIULIANO (2004) analyse les différences d'organisation des tâches au sein des familles et FERNANDEZ et FOGLI (2005) étudient la participation des femmes au marché du travail et la natalité. CARROLL *et al.* (1999) étudient l'influence du pays d'origine des immigrants sur le comportement d'épargne. Toutes ces études trouvent une influence significative des origines culturelles sur les comportements et les croyances.

*
* *

Les préconisations de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi sont sans doute susceptibles d'accroître significativement l'emploi des pays qui les appliquent. Néanmoins, ces préconisations ne sont pas fondées sur des découvertes nouvelles. Elles sont connues depuis longtemps, et le problème consiste aujourd'hui à savoir pourquoi elles ne sont pas appliquées dans certains pays.

Une explication, avancée dans ce papier, réside dans le fait que les faibles taux d'emploi de certains groupes démographiques résultent de choix délibérés, qui peuvent d'ailleurs façonner non seulement les comportements mais aussi des institutions choisies démocratiquement tout en étant défavorable à l'emploi(5). Une meilleure prise en compte de cette source d'hétérogénéité des taux d'emploi permettrait d'améliorer la lisibilité de la stratégie de l'OCDE, en distinguant plus clairement ce qui, dans les obstacles à l'emploi, relève d'une part de valeurs culturelles et d'autre part d'inefficacité d'allocation des ressources.

(5) Voir ALESINA, ANGELETOS (2005) et ALGAN, CAHUC (2006).

Bibliographie

- ALESINA A., ANGELETOS G.M. (2005), "Fairness and Redistribution", *American Economic Review*, 95, pp. 960-980.
- ALESINA A., GLAESER E., SACERDOTE B. (2005), "Work and Leisure in the US and Europe: Why so different?", *NBER, Macroeconomic Annual*, MIT Press, Cambridge, MA.
- ALGAN Y., CAHUC P. (2005), "The Roots of Low European Employment: Family Culture?", à paraître dans Pissarides C. and Frenkel J. (eds.), *NBER International Seminar on Macroeconomics*, MIT Press.
- ALGAN Y., CAHUC P. (2006), "Job Protection: The Macho Hypothesis", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22(3), pp. 390-411.
- ANTECOL H. (2000), "An Examination of Cross Country Differences in the Gender Gap in Labor Force Participation Rates", *Labour Economics* 7, pp. 409-426.
- BLANCHARD O. (2004), "The Economic Future of Europe", *Journal of Economic Perspectives*, 18, pp. 326.
- BLAU F. (1992), "The fertility of immigrant women: evidence from high fertility source countries", in Borjas G.J., Freeman R. Eds, *Immigration and the workforce: economic consequences for the United States and source areas*, University of Chicago Press, pp. 93-133.
- CARROLL C.D., RHEE C., RHEE B. (1999), "Does Cultural Origin Affect Saving Behavior? Evidence from Immigrants", *Economic Development and Cultural Change*, 48(1), pp. 33-50.
- FERNANDEZ R., FOGLI A., OLIVETTI C. (2004), "Mother and Sons: Preference Formation and Female Labor Force Dynamics", *Quarterly Journal of Economics*, 119, pp. 1249-1299.
- FERNANDEZ R., FOGLI A. (2005), *Culture: An Empirical Investigation of Beliefs, Work, and Fertility*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff, Report 361.
- GIULIANO P. (2004), *On the Determinants of Living Arrangements in Western Europe: Does Cultural Origin Matter?*, Mimeo, UC Berkeley.
- GUINNANE T., MÖHLING C., GRADA C. (2002), *The Fertility of the Irish in America in 1910*, Mimeo, Yale University.
- JAMET S. (2006), *Améliorer la performance du marché du travail en France*, OCDE, document de travail des affaires économiques, n° 504.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, disponible sur le site: <http://www.sourceocde.org/emploi/9264023860>
- OCDE (2006b), *Stimuler l'emploi et les revenus. Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*.
- REIMERS C.W. (1985), "Cultural differences in labor force participation among married women", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 75, pp. 251-255.