

Productivité et emploi dans le tertiaire

Rapports

Pierre Cahuc

Michèle Debonneuil

Commentaires

Daniel Cohen

Michel Godet

Compléments

*Carole Deneuve, Camal Gallouj, Faïz Gallouj,
Lucie Gonzalez, Stéphanie Jamet, Fabrice Lenseigne,
Frédéric Lerais, Johanna Melka, Laurence Nayman,
Giuseppe Nicoletti, Dirk Pilat, Fabien Toutlemonde,
Daniel Vasseur et Anita Wölf*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2004 - ISBN : 2-11-005687-8

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORTS

Préface	7
<i>Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil</i>	

Les services : une opportunité pour créer des emplois productifs	11
<i>Michèle Debonneuil</i>	

<i>Introduction</i>	11
---------------------------	----

1. <i>Le constat : sur longue période la France perd du terrain en termes de revenu par tête malgré de bonnes performances de productivité</i>	17
1.1. Le constat macroéconomique	17
1.2. La prise en compte des évolutions sectorielles	24
1.3. Les enseignements à tirer	32
2. <i>Les services aux particuliers : une opportunité à saisir</i>	35
2.1. Définition et potentiel de développement	35
2.2. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication : une opportunité pour transformer les services aux particuliers en consommation de masse	37
2.3. Jouer la qualité des services plutôt que la réduction des coûts salariaux	41
2.4. Le rôle de l'État	42
2.5. Les avantages	44
Annexe 1.	46
Annexe 2.	48
Annexe 3.	55

Les obstacles à la création d'emploi dans les services	61
<i>Pierre Cahuc</i>	

<i>Introduction</i>	61
1. L'emploi dans le secteur tertiaire	64
1.1. La situation en France	64
1.2. Les enseignements des comparaisons internationales	68

2. <i>Quelle régulation de l'emploi dans une économie de services ?</i>	74
2.1. Les déterminants des réallocations intersectorielles d'emploi	75
2.2. Améliorer le fonctionnement du marché du travail	78
2.3. Améliorer la réglementation de la concurrence des marchés des services	92
<i>Conclusion</i>	96

COMMENTAIRES

<i>Daniel Cohen</i>	101
<i>Michel Godet</i>	105

COMPLÉMENTS

A. Croissance et productivité dans les services : le rôle de la mesure	113
<i>Anita Wölf</i>	
B. Mesure de la productivité du travail dans les services : le cas français	125
<i>Lucie Gonzalez et Fabrice Lenseigne</i>	
C. Qualité du travail, TIC et productivité dans les services en France	137
<i>Johanna Melka et Laurence Nayman</i>	
D. Évolutions sectorielles de l'emploi : quels outils de comparaisons internationales utiliser ?	151
<i>Fabien Toutlemonde</i>	
E. La croissance de l'emploi dans les secteurs tertiaires	159
<i>Stéphanie Jamet et Frédéric Lerais</i>	
F. Le secteur de l'intérim : tendances et perspectives	175
<i>Carole Deneuve</i>	
G. Réglementation et performance du secteur des services	191
<i>Giuseppe Nicoletti et Dirk Pilat</i>	
H. Les réglementations et la création d'emplois dans les services : le cas français	205
<i>Daniel Vasseur</i>	
I. L'innovation dans les services	221
<i>Camal Gallouj et Faïz Gallouj</i>	
RÉSUMÉ	235
SUMMARY	243

Introduction

Le rapport qui suit, organisé autour de deux contributions très complémentaires et convergentes, constitue un apport significatif à l'économie du secteur des services, et aux politiques économiques qu'il suscite. L'hétérogénéité des différents services (aux entreprises, à la personne...) et leur imbrication étroite avec l'industrie ou l'agriculture nécessitent plus qu'elles n'empêchent une vision fédératrice du sujet.

Le constat est implacable : le taux d'emploi est spécialement faible en France dans les services, en particulier dans les hôtels-restaurants, les commerces, etc. Pierre Cahuc souligne que se conjuguent ici des dysfonctionnements sur le marché du travail (coût trop élevé du travail peu qualifié, protection de l'emploi mal conçue, obstacles au temps partiel, insuffisance de la formation professionnelle...) et sur le marché des services eux-mêmes (conditions de la concurrence...).

Michèle Debonneuil part d'un diagnostic proche à propos de cette catégorie de services d'importance croissante, les services aux particuliers. Sans constituer un modèle, l'expérience américaine permet de dégager quelques leçons pour l'Europe et la France. Non seulement les services aux particuliers satisfont une consommation en fort potentiel de développement et représentent un gisement privilégié d'emplois, mais en plus il apparaît que le recours aux nouvelles technologies dans le secteur débouche à la fois sur des créations d'emplois et des gains de productivité. Promouvoir les services aux particuliers, c'est aussi une façon de favoriser des emplois non (ou peu) délocalisables et d'amortir certains effets du vieillissement démographique.

Au chapitre des recommandations, il faut noter, et cela découle très logiquement de l'analyse, toute une série de propositions concrètes relatives au fonctionnement du marché du travail (certaines d'entre elles ayant une portée allant bien au-delà des seuls services) et à l'organisation du secteur des services. Ce rapport concis et précis, qui a été présenté au Premier ministre lors de la séance plénière du CAE du 27 février 2004 et qui a été finalisé grâce au concours de Hervé Bonnaz, Secrétaire général du CAE, va sans aucun doute alimenter un fructueux débat.

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Préface

Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil

Les comparaisons internationales indiquent que la faiblesse du taux d'emploi en France ne résulte pas particulièrement de mauvaises performances de l'industrie, mais plutôt des services. Par rapport aux pays dont les taux d'emploi sont élevés, l'emploi en France est insuffisamment développé dans l'ensemble des secteurs d'activité, avec, toutefois, un déficit d'emplois plus prononcé dans le tertiaire, en particulier dans les secteurs du commerce, l'hôtellerie-restauration et, dans une moindre mesure, la santé et l'action sociale. Si la France avait le même taux d'emploi que les États-Unis dans le commerce et l'hôtellerie-restauration, elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires ; la même comparaison avec les Pays-Bas aboutit à 1,8 million d'emplois et à 1,2 million dans les cas de l'Allemagne et du Danemark.

Etant moins chargée en emplois dans des secteurs à faible niveau de productivité, la France a conservé jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix des gains de productivité du travail supérieurs à ceux des États-Unis. Mais, en raison de son taux d'emploi beaucoup plus faible que son homologue américain, la France perdait progressivement du terrain en terme de revenu par habitant : il est impossible pour un pays en situation de sous-emploi d'être compétitif, c'est-à-dire d'obtenir une meilleure croissance du revenu par habitant par rapport à un pays qui est au plein emploi, en cherchant à gagner en productivité ce que l'on a perdu en taux d'emploi. De fait, le plein emploi est une nécessité pour maximiser le revenu par tête.

La France l'a compris : elle mène depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, comme les États-Unis l'ont fait depuis plus de vingt ans, une double politique de montée en gamme de la production par la R&D et la formation et une politique d'enrichissement de la croissance en emplois. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il en résulte, comme aux États-Unis depuis plus de vingt ans, une inflexion de la productivité du travail de l'ensemble de l'économie et une amélioration du revenu par habitant. Néanmoins, cette politique d'enrichissement de la croissance en emplois passe par un abaissement du coût du travail et conduit donc de fait à subventionner l'essentiel des créations d'emplois. Elles posent donc le problème de leur pérennisation.

À point nommé et en rupture par rapport aux évolutions observées dans tous les pays jusqu'alors, on observe aux États-Unis depuis 1995 une augmentation de la productivité dans les services. Celle-ci est même plus forte que celle observée dans les biens. Cette augmentation concerne non seulement les services aux producteurs, ce qui n'étonnerait personne, mais aussi les nouveaux services aux consommateurs que sont les « services aux particuliers » où se trouve le seul véritable gisement d'emplois « non qualifiés ».

Une telle évolution est une des conséquences, encore peu commentée, des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications : leur utilisation permet non seulement de rendre plus productifs les secteurs existants, mais aussi d'industrialiser et donc de faire se développer en services de masse ces nouveaux services aux particuliers, ce que n'avait pas pu faire la mécanisation.

Cette évolution devrait permettre de sortir de l'impasse : il devrait désormais être possible d'obtenir le plein emploi par des mécanismes de marché qui donnent un potentiel de hausse aux salaires de ces « non qualifiés ». Le mécanisme est tout à fait similaire à celui qui a fonctionné pour les ouvriers qui faisaient fonctionner les machines issues de la mécanisation ; il devrait donc être possible de créer beaucoup d'emplois « peu qualifiés » sans avoir à les subventionner. Ceci signifie qu'il est possible désormais d'obtenir le plein emploi par l'embauche massive de « non qualifiés » dans les services sans peser sur la productivité du travail.

Ce rapport soutient qu'un tel objectif peut être atteint en jouant sur trois leviers :

— Favoriser l'émergence d'une offre productive de nouveaux services marchands aux particuliers en levant les obstacles de toutes natures qui en freinent le développement de masse.

Deux conditions essentielles semblent se dessiner.

La première consiste dans la prise en charge de l'organisation de l'offre par de grandes entreprises (grands distributeurs mais aussi entreprises de services aux particuliers ayant atteint une taille suffisante après plusieurs années d'existence...) qui seules sont capables de financer les coûts fixes des plates-formes qui permettent l'accès à ces services et donc leur développement industriel. Le rôle de ces entreprises serait double :

- d'une part concevoir et financer des plates-formes permettant aux clients d'accéder commodément et à un coût très réduit à un bouquet de services (formation, entretien, réparation, ménage, repassage, lessivage, jardinage, promenade des animaux...) dont ils se porteraient garant de la qualité ;
- d'autre part constituer un réseau de prestataires de services labellisés qui pourraient être soit des entrepreneurs individuels, soit des artisans, soit des associations, dont ils prendraient en charge, contre paiement du service rendu, tout ce qui est en dehors de leur « métier de base » (gestion des salariés, des locaux, gestion des comptes, gestion des contentieux, relation avec l'administration...).

La seconde condition consiste dans la formation des « non qualifiés » issus de la mécanisation pour en faire des spécialistes du service aux particuliers respectés pour la qualité de leur prestation et satisfaits d'exercer ces véritables nouveaux métiers.

— Modifier les éléments de la réglementation de la concurrence sur le marché des services existants et sur celui des services aux particuliers dont le potentiel de création d'emplois « non qualifiés » est le plus fort. Ceux-ci instituent en effet, dans de nombreuses activités de services, des barrières à l'entrée ou des interférences sur la formation des prix, dont les justifications en termes de protection du consommateur ne sont pas clairement établies. La stratégie consistant à tenter de protéger des entreprises et des emplois existants en limitant l'entrée de compétiteurs utilisant des technologies *a priori* moins intensives en main d'œuvre n'est pas efficace. Elle se traduit, à terme, par moins d'innovation, moins de création de produits, moins de gains de productivité, des prix plus élevés et, finalement, un effet contraire à l'objectif recherché : moins d'emplois ; avec, en contrepartie, des marges substantielles pour les entreprises bénéficiant des protections. Le commerce de détail est particulièrement concerné par ce type de problème, mais d'autres activités, dans l'hôtellerie-restauration, la santé, les transports de personnes, et dans le domaine juridique le sont aussi.

— Modifier la réglementation du marché du travail de façon à accompagner la montée en productivité des services. Dans ce domaine, quatre priorités se dégagent :

- le sous-développement du secteur tertiaire illustre tout d'abord le poids négatif d'un coût élevé du travail peu qualifié sur l'emploi. Dans ce contexte, le salaire minimum est un mauvais instrument de redistribution du revenu s'il ne s'accompagne pas d'une maîtrise du coût du travail. Le coût du travail peu qualifié doit donc être réduit. Cette réduction peut s'effectuer par des allègements de charges *étroitement* ciblées sur les bas salaires. C'est une condition nécessaire pour insérer dans l'emploi les populations dont l'insertion sur le marché du travail est la plus difficile : les jeunes, les femmes, les immigrés et les personnes peu qualifiées ;

- dans le secteur des services, où la volatilité et la rotation de la main d'œuvre sont des facteurs clefs de la productivité et de l'emploi, les effets pervers de la réglementation française de la protection de l'emploi sont exacerbés. La réglementation de la protection de l'emploi doit donc être adaptée ;

- les barrières au développement du travail à temps partiel, dues en grandes parties aux particularités du système socio-fiscal, qui constituent des freins au développement de certains secteurs du tertiaire, doivent être changées. Une réforme de la Prime pour l'emploi peut contribuer à lever ces barrières ;

- enfin, la prise en charge de la formation professionnelle par la collectivité a aussi un rôle à jouer si elle consiste en la mise en œuvre de programmes intensifs, *étroitement ciblés*, en partenariat avec les entreprises.

Les services : une opportunité pour créer des emplois productifs

Michèle Debonneuil

*Chef du Service économique, financier et international,
Commissariat général du Plan*

Introduction

La France tente de résorber depuis le milieu des années quatre-vingt-dix le sous-emploi dont elle pâtit depuis plus de vingt ans en menant des politiques qui conduisent à créer des emplois qui se trouvent être massivement dans les services. Elle s'engage donc dans une longue période telle que celle qu'ont connue les États-Unis jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, où les gains de productivité du travail sont affaiblis par l'enrichissement de la croissance en emplois non qualifiés dans les services.

Au même moment, les États-Unis semblent bénéficier d'un des effets encore mal identifié des technologies de l'information et des communications (TIC) : les services sont désormais aussi « productifs » que les biens. Les TIC permettent en effet désormais d'industrialiser les services et de les rendre productifs. Certains d'entre eux, les services aux particuliers, sont actuellement sous-développés : ils correspondent à un besoin important non satisfait et peuvent désormais, grâce aux TIC, accéder au statut de service de masse, ce que la mécanisation n'avait pas permis de faire.

Si ce secteur pouvait être productif comme tente de le montrer ce rapport, il constituerait un cas « classique » d'activité dont le développement en produits « de masse » passerait par le marché. Il permettrait de créer des emplois, très qualifiés pour leur conception, et en grand nombre pour leur production. Ces emplois nombreux correspondraient à des qualifications nouvelles qui pourraient être dispensées à ceux qui sont aujourd'hui « non

qualifiés ». Dans ce cadre, la notion d'emploi « non qualifié » serait complètement révisée et la progression des salaires de ces nouveaux emplois « requalifiés » serait structurellement soutenue par des gains de productivité comme on l'a connu dans l'industrie issue de la mécanisation, et non par des politiques économiques coûteuses.

Le pari proposé dans ce rapport est que le développement des services aux particuliers serait de nature à permettre une hausse du taux d'emplois par la création d'emplois productifs et une amélioration du bien-être des consommateurs des pays riches. Le revenu par habitant en serait doublement amélioré.

On entend par « services aux particuliers » ceux qui permettent aux consommateurs de bénéficier temporairement du savoir-faire d'autres personnes, soit pour mieux utiliser les produits de plus en plus diversifiés qu'ils consomment, soit pour libérer une partie de leur temps de tâches domestiques qu'ils ont l'habitude de faire. En effet, la montée du niveau de vie et le changement des modes de vie (travail des femmes, vieillissement) font que les particuliers doivent externaliser une partie de ces tâches car ils aspirent à dégager du temps pour s'occuper d'eux, de leurs enfants, de leurs parents, et de tout ce qui leur tient à cœur. Ils ont donc besoin de nouveaux services, d'une part pour choisir, livrer, utiliser, entretenir et réparer les biens, d'autre part pour prendre soin de leur personne et améliorer la qualité de leur vie (loisir, formation des jeunes ou des adultes, détente, entretien de résidences et des jardins, etc.). Il existe donc une demande latente de services aux particuliers prête à répondre à l'offre pourvu qu'elle soit de qualité. Le gisement d'emplois nouveaux est à la hauteur de ce potentiel de demande et donc de leurs besoins non satisfaits en services.

Le développement de ce secteur suscite traditionnellement quatre réticences qui méritent d'être examinées de près.

« Un secteur ne fait pas le plein emploi »

La première provient d'un *a priori* selon lequel un secteur ne pourrait pas à lui seul faire ou défaire le plein emploi. Or on sait que si la France avait le même taux d'emploi que les États-Unis dans le secteur du commerce et de la restauration, cela suffirait pour retrouver le plein emploi. Nous n'en tirerons pas la conclusion sommaire qu'« il n'y a qu'à faire comme aux États-Unis » mais notre attention est attirée sur le fait qu'à l'exemple du commerce américain, le déploiement des activités d'un seul secteur peut suffire à faire basculer une économie du sous-emploi au plein emploi. C'est le cas du secteur des services aux particuliers comme l'illustrent les deux chiffrages suivants en tout cas du côté de la demande. D'une part, il suffirait que les consommateurs externalisent 20 % des services domestiques qu'ils se rendent à eux-mêmes pour que le PIB marchand augmente d'environ 10 % (malgré la difficulté de mesure, l'INSEE estime que la valeur des services domestiques que les consommateurs se rendent à eux-mêmes est de l'ordre de 50 % du PIB). Ces services ne représentent d'ailleurs que 3 %

du PIB depuis des dizaines d'années. D'autre part, il suffirait que chaque famille en France consomme trois heures de ces services par semaine pour créer deux millions d'emplois.

« Ces petits boulots ne peuvent pas être ni productifs ni rentables »

Reste à lever la seconde réticence concernant l'absence de gains de productivité dégagés par ces services qui empêcherait d'organiser une offre capable de répondre de façon rentable à cette demande. Les TIC peuvent désormais apporter des gains de productivité en qualité à ces services et les rendre rentables. En effet, les services étant une mise à disposition temporaire de savoirs et savoirs-faire, l'organisation de leur accès par les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications (TIC) est un élément décisif pour en industrialiser la production et ainsi les rendre productifs, ce que la mécanisation n'avait pas pu faire.

Il est vrai que certains services se sont largement développés avant la diffusion des TIC, mais de façon non productive, qu'il s'agisse de services que les particuliers ne pouvaient se rendre à eux-mêmes (transport, hôtels-restaurants, notaires...), de services publics subventionnés accessibles à tous (éducation, santé, services sociaux) ou de services de domesticité sous forme embryonnaire.

Les TIC permettent désormais, comme pour les biens, de réorganiser la production de ces services et de les rendre productifs. Mais les TIC vont aussi permettre d'industrialiser de nouveaux services. C'est déjà le cas des services aux producteurs qui interviennent en amont de la production des autres produits et dont personne ne s'étonne qu'ils dégagent des gains de productivité comme on l'observe en particulier pour les services financiers. Mais, ce n'est pas encore le cas pour les « services aux particuliers » dont le développement est à venir.

Les TIC vont permettre de concevoir des « plates formes » de mise en relation des offres et des demandes de services aux particuliers. Il s'agit d'une part de concevoir et de mettre à disposition des clients, à un coût presque nul, soit sur un site Internet, soit par télévision interactive, une offre diversifiée de quelques heures de services consistant en une description simple et attractive des services offerts, de leur tarification, de leur facturation et de leur certification. Il s'agit d'autre part d'organiser le réseau de prestataires qui va pouvoir répondre à ces demandes de services de quelques heures rendus au plus près du client. Cet organisation est une activité nouvelle qui va se partager entre des entreprises anciennes ayant des avantages comparatifs pour entrer sur ce nouveau métier (grands distributeurs) et des acteurs nouveaux qui se sont créés il y a quelques années pour faire ce métier et qui ont désormais atteint une taille suffisante pour jouer le rôle de concepteurs et d'animateurs de plates-formes.

La mise au point de ces plates formes implique des coûts fixes importants car elle mobilise des innovations technologiques pour que les services

soient toujours plus facilement accessibles, et des innovations non technologiques pour que les services proposés soient de mieux en mieux adaptés à l'attente des consommateurs.

Plus le nombre de clients est important, plus les coûts fixes peuvent être partagés avec tous les clients qui utilisent les plates-formes pour accéder aux services et plus le coût d'accès à une prestation est réduit : le rapport du coût d'une plate-forme au nombre de clients sur lequel celui-ci peut être amorti montre que si ces services deviennent des services de masse, ce coût serait voisin de 1 euro. Le prix d'un service de deux ou trois heures rendu au domicile ou dans un lieu commode pour le client serait alors pratiquement celui du temps de travail passé pour effectuer la prestation, soit autour de 20 ou 30 euros, selon que l'on inclut ou pas les charges et la TVA. Comme on a vu qu'il suffirait que chaque famille consomme deux ou trois heures de services par semaine pour créer deux millions d'emplois, on voit qu'il suffirait qu'elle dépense 20 ou 30 euros par semaine pour éliminer le chômage ! Les emplois créés seront très qualifiés pour la conception et la mise au point des plates-formes et surtout peu qualifiés, du moins au début, pour la prestation du service.

« Ces services auraient dû se développer tout seuls »

À ce point du raisonnement, on doit aborder la troisième réticence opposée aux services aux particuliers qui consiste à penser que si ces services devaient se développer, cela serait déjà fait. Une telle croyance revient à nier les rigidités qui accompagnent toujours la naissance de nouvelles activités et dont seul le temps, ou une politique économique appropriée, peut venir à bout. On insiste souvent sur l'obstacle que constitue le prix du service, mais il est probable que les obstacles sont aussi d'ordre psychologique, ce qui ne signifie d'ailleurs ni qu'ils soient négligeables ni qu'ils soient impossibles de les surmonter. Explicitons les.

Nous avons vu que le développement de ces services est fondamentalement lié au fait que la demande se déclenche en masse pour amortir les coûts fixes des plates-formes. La dynamique de développement en quantité de ces services est donc différente de celle à laquelle la mécanisation nous a habitués. C'est la qualité de la plate-forme et celle des prestations elles-mêmes qui sont à l'origine de l'afflux des nouveaux clients et donc du développement de l'activité. Il n'y a pas à proprement parler de baisse de prix d'un produit inédit pour déclencher la demande, mais possibilité à un coût très faible d'accéder facilement à quelques heures de services diversifiés banals, mais de qualité. La motivation à l'achat est donc d'une autre nature.

D'autre part, ces services renvoient pour la plupart, non seulement comme on vient de le rappeler, à des activités domestiques banales que les particuliers se rendent à eux-mêmes gratuitement, mais à des services dont ont bénéficié depuis toujours les particuliers les plus aisés et que ne souhaitent donc ni rendre ni recevoir les particuliers qui n'en n'ont jamais été bénéfici-

ciaires. D'autre part, ces services supposent une relation interpersonnelle forte et de courte durée, principalement au domicile, à laquelle très peu d'activités existantes ne nous ont habitués (la santé pour les soins du corps, le notaire ou le comptable pour les affaires personnelles). Les réticences sont donc fortes. La qualité du service doit donc être particulièrement forte pour les dépasser.

Enfin, pour satisfaire les exigences des actionnaires, les chefs d'entreprises à fort contenu en main d'œuvre sont conduits à économiser au maximum la main d'œuvre peu qualifiée et à la payer le moins cher possible. La réduction des coûts, bénéfique lorsqu'elle est soutenue par des gains de productivité et permet de développer la demande, devient au contraire néfaste dans le cas de ces services car elle se fait au détriment de la qualité et *in fine* réduit la demande. Le consommateur moyen est poussé à rechercher le prix le plus bas pour les produits qu'il achète, à accepter les conséquences de la réduction de la qualité (attente dans les restaurants...), à prendre à son compte une partie plus importante du service (mise en sachet dans les grandes surfaces...) et a fortiori à ne pas « s'offrir » les services qu'il peut se rendre à lui-même.

Dans ce contexte, la recherche d'une qualité meilleure, quitte à avoir des prix plus élevés, pourrait conduire non seulement à créer plus d'emploi, mais aussi plus de profits pour les actionnaires. S'il pouvait y avoir une prise de conscience, comme c'est souvent le cas après un choc tel que celui de la vache folle, que la recherche du coût le plus faible n'est pas toujours optimale, et que, dans une économie riche, il ne faut pas systématiquement acheter le produit le moins cher, mais faire sa place à la qualité aux côtés de la quantité, ces services pourraient connaître un développement suffisant pour retrouver le plein emploi tout en procurant davantage de bien-être aux consommateurs.

« On ne peut pas construire une économie sur des services aux particuliers »

L'émergence de ces services aux particuliers n'est non seulement pas conçue pour éliminer l'activité de production des biens, mais au contraire pour la faciliter en créant beaucoup d'emplois « requalifiés » qui réduisent le chômage et fournissent donc les meilleures conditions pour alléger le coût du travail. L'idée est par ailleurs de provoquer une relance de la demande globale à partir de cette demande autonome, et donc de contribuer ex post à plus de demande de biens. Autrement dit, on ne demande pas au consommateur de consacrer une partie de son revenu à acheter trois heures de services par semaine en se privant d'une paire de chaussure, mais pour pouvoir demain se payer la paire de chaussures en plus des services. Il faut éviter la spirale dépressive dans laquelle les pays riches peuvent s'enfermer s'ils luttent contre la concurrence des pays en développement sans voir que leur niveau de vie justifie qu'ils consomment plus de services que les pays en développement.

La politique économique propre à favoriser le développement rapide de ce secteur

La politique économique devrait en priorité chercher à lever ces rigidités psychologiques en faisant la promotion de l'économie de services aux particuliers. Il faut aider à entrer dans une nouvelle logique de la qualité tant du côté des entreprises que du côté des clients. Il faudrait que chacun soit conscient que ces services de qualité sont irremplaçables à la fois par le travail qu'ils apportent aux prestataires et par le bien-être qu'ils procurent aux clients.

La politique économique devrait aussi se modifier pour tenir compte du fait que ces services ne pourront véritablement créer beaucoup d'emplois que si ce sont des acteurs de grande taille (grands distributeurs et nouveaux acteurs de plus de 300 salariés...) qui les développent car les coûts fixes désormais attachés au développement de ces services ne peuvent pas être portés par de petites entreprises. Ces entreprises moyennes, qui mettront au point les plates-formes, animeront sans doute des réseaux de petites entreprises prestataires de services. Mais il faut comprendre que ce secteur ne pourra créer que quelques dizaines de milliers d'emplois tant qu'il restera cantonné, comme c'est actuellement le cas pour la plupart des services proposés, à de petites entreprises isolées sans potentiel de croissance et qui n'ont donc ni les moyens financiers, ni la réputation, ni la capacité de formation des acteurs, nécessaires au développement de ce secteur.

Il faut aussi que la politique économique fasse bien la différence entre ces activités de marchés destinés à des personnes en pleine possession de leurs forces et les « services aux personnes » qui sont des services sociaux réservés à la garde des jeunes enfants, aux soins aux personnes âgées et aux handicapés. Le développement de « services aux particuliers » devrait d'ailleurs permettre de cibler l'action des associations sur leur mission de service social des « services aux personnes ». On peut néanmoins envisager que les plates-formes construites pour distribuer les « services aux particuliers » soient aussi utilisées pour accéder aux « services aux personnes ». Ainsi par exemple, un ménage trouverait sur la même plate-forme les services de soutien scolaire pour leurs grands enfants et ceux de garde des plus petits. On éviterait ainsi des doublons coûteux de plates-formes, tandis que le client y gagnerait en simplicité d'accès à l'ensemble des services.

Dans ce cadre, les politiques économiques pour développer les services aux particuliers pourraient être les suivantes :

- abaisser le prix par des mesures temporaires appropriées, le temps que les coûts fixes des premières plates-formes soient amortis et que les particuliers aient pris l'habitude de consommer ces nouveaux services. Cet abaissement des prix passe par diverses réductions de charges (pérennisation des baisses de taux de TVA accordées dans le cadre européen et élargissement de la baisse de taux à d'autres services) ou de coûts (subvention à l'innovation des plates-formes, gratuité de la certification pour les petites

entreprises en réseau). Il serait par ailleurs intéressant de réviser le dispositif de déductions fiscales qui est actuellement cantonné à un nombre très restreint de services rendus de gré à gré au domicile ;

- créer des écoles de services aux particuliers qui forment les prestataires pour qu'ils puissent répondre aux légitimes exigences de qualité des consommateurs. Les programmes devront être élaborés en partenariat avec les entreprises du secteur qui procèderont par ailleurs à une formation permanente complémentaire « sur le tas » (exemple des « hôtesse de caisse » chez les grands distributeurs). Il faudrait veiller à ce que ceux qui sortent de ces écoles soient assurés de trouver un travail motivant et apprécié.

Ces politiques sont donc peu coûteuses, mêmes celles se traduisant par allègements fiscaux, puisqu'il s'agit de services qui n'existaient pas avant.

1. Le constat : sur longue période la France perd du terrain en termes de revenu par tête malgré de bonnes performances de productivité

Depuis le début de la décennie quatre-vingt, la France perd du terrain sur les États-Unis en termes de revenu par habitant. C'est ce phénomène que nous analysons ici.

1.1. Le constat macroéconomique

Depuis plusieurs décennies et à l'exception des années les plus récentes, la France a connu une augmentation beaucoup plus rapide de son capital par emploi que les États-Unis (voir annexe 1 pour la définition des concepts et annexe 2 pour les « effets de structure »). Plusieurs évaluations convergentes indiquent que ce « rattrapage » a conduit la France à dépasser les États-Unis autour des années quatre-vingt-dix, en termes de niveau de capital par emploi (graphiques 1 et 2).

On observe néanmoins que ceci résulte moins d'une accumulation du capital plus intense en France qu'aux États-Unis, que d'une évolution du taux d'emploi relativement moins favorable en France (graphique 3).

La France a en effet connu une baisse du taux d'emploi de 65 à 60 % entre la fin des années soixante-dix et le milieu des années quatre-vingt pour revenir à 65 % à la fin des années quatre-vingt-dix. Aux États-Unis au contraire, le taux d'emploi est passé au cours de la même période de 72 à 82 % (graphique 4).

L'évolution de la productivité reflète l'évolution de l'intensité capitaliste et celle de la productivité globale des facteurs (PGF), cette dernière quantité s'interprétant comme la productivité combinée des fac-

1. Avertissement

1. Pourquoi se référer systématiquement aux États-Unis ?

Les États-Unis seront souvent retenus comme unique élément de comparaison internationale. Ce parti pris est dicté par des contraintes essentiellement statistiques et pratiques. D'une part, nous avons souhaité faire des comparaisons sur des séries relativement longues, en distinguant aussi finement que possibles différents secteurs de services, en plus de celui des biens. Les problèmes de disponibilité et de comparabilité des données pour les différents pays de l'OCDE nécessiteraient un travail considérable d'harmonisation et de synthèse qui n'était pas à notre portée. D'autre part, la qualité des statistiques que nous pouvons obtenir est souvent trop imparfaite pour établir des comparaisons entre des pays aux performances proches, comme c'est le cas au sein de l'Union européenne. Des différences existent bien entre la France et le reste des pays européens, mais elles sont en général faibles au regard de celles existant entre l'Europe et les États-Unis

Il faut enfin voir ce choix contraint comme l'opportunité d'une approche parcimonieuse des statistiques. Celle-ci permet de présenter, dans un volume assez court, l'ensemble des indicateurs qui permettent de décrire la croissance et les facteurs de cette croissance sur longue période pour ces deux pays.

Un tel choix ne signifie nullement que les États-Unis constituent un modèle, mais simplement une référence utile pour positionner les performances de la France et donc probablement des pays européens dans leur ensemble.

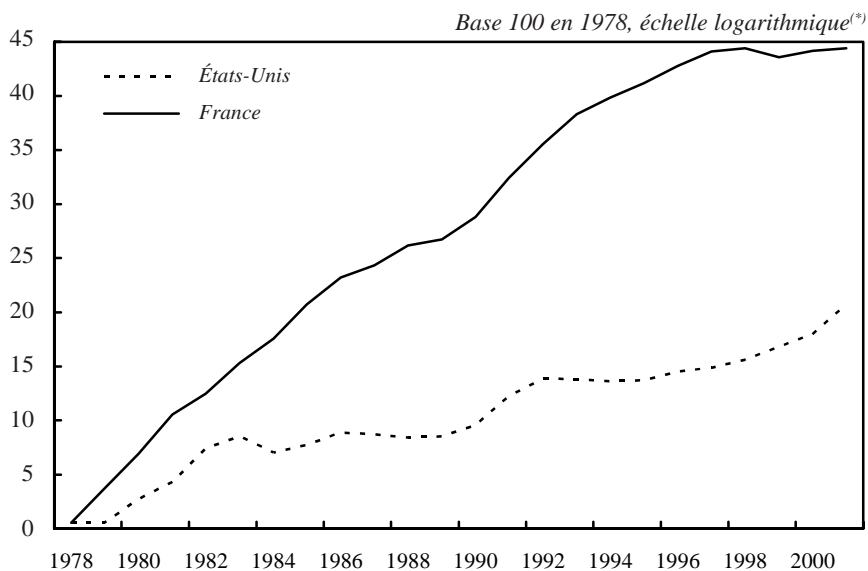
2. Pourquoi présenter seulement les évolutions des indicateurs de productivité et non leur niveau ?

Ce choix tient essentiellement à la faible comparabilité internationale des données sur les niveaux de productivité. Celle-ci rapporte un volume de production à un volume d'emploi. Si le volume d'emploi est mesuré directement, celui de la production est obtenu indirectement en retranchant de la production en valeur (c'est-à-dire exprimée en unités monétaires) l'évolution des prix, introduisant deux biais de mesure. Le premier est simple à saisir : il n'est pas possible de comparer directement les productions en valeur de deux pays n'ayant pas la même unité monétaire de compte. L'introduction de taux de change devrait permettre d'y remédier et de « recalcr » les statistiques sur longue période, mais un second problème intervient alors : même rigoureusement converti en monnaie locale, un euro (ou un dollar américain) n'a pas le même pouvoir d'achat dans tous les pays. Des travaux statistiques lourds sont donc nécessaires pour rétablir ce que l'on appelle les « parités de pouvoir d'achat ». Les résultats principaux de ces travaux seront évoqués occasionnellement mais, en règle générale, ce sont les évolutions de la productivité qui seront commentées, non son niveau, pour s'affranchir de telles contraintes.

teurs capital et travail⁽¹⁾. Dans la comparaison entre la France et les États-Unis sur la période comprise entre 1981 et 2001, les écarts d'évolution de l'intensité capitaliste dominant et expliquent que la productivité par tête ait progressé plus vite dans notre pays⁽²⁾.

Au total, bien que la productivité ait augmenté en France un peu plus qu'aux États-Unis, le revenu par tête y a moins augmenté entre 1981 et 2001 en raison principalement de l'amélioration du taux d'emploi aux États-Unis. Les augmentations moyennes annuelles de la productivité ont été respectivement de 1,6 et de 1,4 % en France et aux États-Unis sur cette période, alors que celles du revenu par tête ont été de 1,6 et de 1,9 %. De sorte que le niveau relatif du revenu par tête, qui était pour la France proche de 80 % de celui des États-Unis vers le début des années quatre-vingt, a reculé tendanciellement depuis et ne représente plus que 70 % du niveau américain au début de la décennie 2000, selon l'OCDE (graphiques 5 et 6).

1. Capital par emploi aux États-Unis et en France



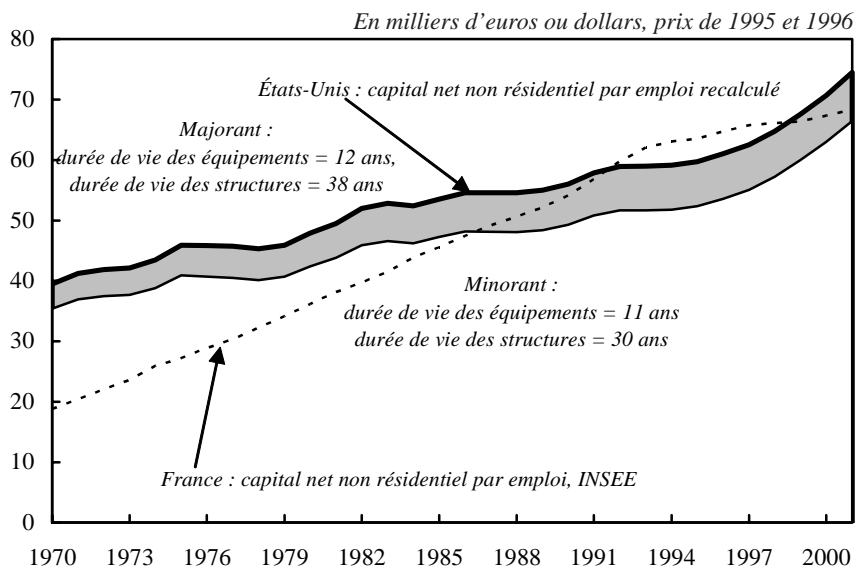
Lecture : Le graphique retrace l'évolution de l'indice de productivité (base 100 en 1978), transformé en logarithme.

Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

(1) Si on admet que la fonction de production de l'économie est une fonction de Cobb-Douglas à rendements d'échelle constants : $y = Y/L = Ak^\beta$ où Y est la production, L l'emploi k l'intensité capitaliste et A la PGF, alors la croissance de la productivité s'écrit $\dot{y} = a + \beta\dot{k}$, où a représente l'évolution de la PGF et $\beta\dot{k}$ traduit la contribution de l'intensité capitaliste.

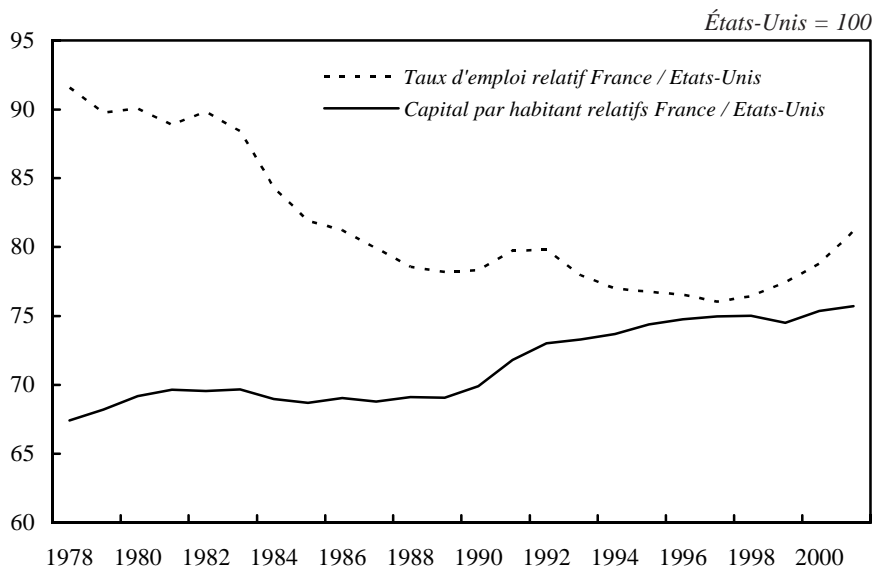
(2) Pour plus de détails sur ces différents points, voir le rapport du CAE, n° 48, *Productivité et croissance* (Artus, 2004 et Cette, 2004).

2. Niveau du capital par emploi aux États-Unis et en France



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

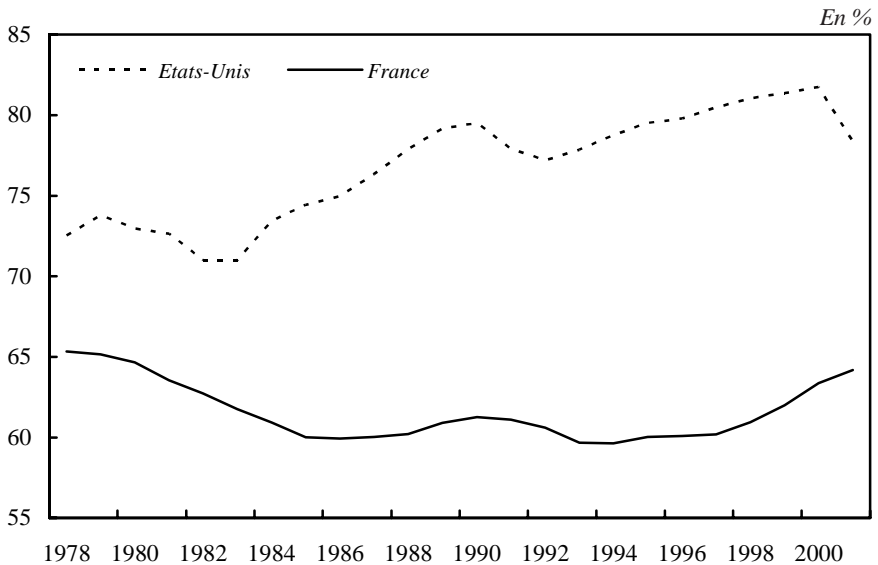
3. Quantité relative (France/États-Unis) d'emplois et de capital par individu en âge de travailler



Note : Le taux d'emploi rapporte l'emploi total au nombre de personnes en âge de travailler (15-64 ans).

Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

4. Taux d'emploi en France et aux Etats-Unis



Note : Les données d'emploi sont issues de la comptabilité nationale pour les États-Unis comme pour la France et couvrent l'ensemble des salariés et des non salariés rémunérés. Il en résulte un taux d'emploi sensiblement supérieur outre-Atlantique à ce que délivrent les données mensuelles du BLS. Celles-ci reposent sur des enquêtes auprès des entreprises et décomptent les « payrolls », (bulletins de salaires) ; travailleurs indépendants, employés domestiques, travailleurs familiaux non rémunérés sont exclus de ce décompte). Toutefois, même en reprenant les chiffres du BLS, l'écart entre la France et les États-Unis reste important, de l'ordre de 10 points.

Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

2. Théorie de la croissance

L'un des résultats les plus importants de la théorie de la croissance⁽¹⁾ est qu'il existe, pour l'économie d'un pays, un niveau optimal d'intensité capitalistique⁽²⁾ et donc un niveau optimal de productivité par emploi.

Si l'on note q le taux d'actualisation qui intervient dans la fonction d'utilité intertemporelle du consommateur, n le taux de croissance de la population active, μ le taux de dépréciation du capital et β l'exposant du capital dans une fonction de Cobb-Douglas à rendement constant, on démontre que le niveau

(1) Blanchard Fischer (1989), p.37.

(2) L'« intensité capitalistique » est le rapport $k = K/L$, où L est l'effectif de la population active qui est supposée avoir un emploi et K est le volume du capital fixe.

optimal de l'intensité capitaliste est, en raisonnant à productivité globale des facteurs (PGF) constante :

$$k^* = K^*/L = [(n + \mu + \theta)/\beta]^{1/(\beta-1)}$$

Le niveau optimal de la production par emploi est alors :

$$y^* = Y^*/L = k^{*\beta}$$

Comme ce modèle suppose le plein emploi, la production par habitant ou de façon équivalente le revenu par habitant s'en déduit par une multiplication par le taux d'emploi :

$$Y^*/N = y^* L/N$$

où N est l'effectif de la population d'âge actif.

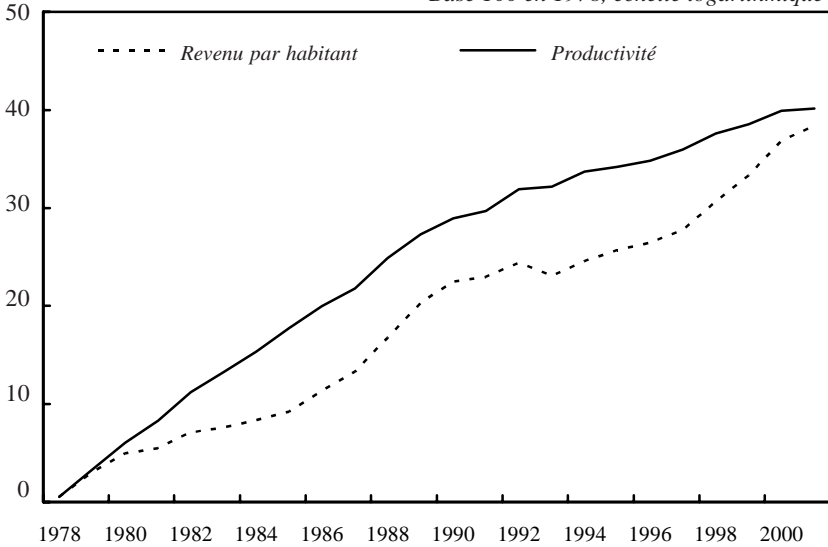
Ce niveau optimal est atteint à l'issue d'un sentier de croissance au cours duquel l'intensité capitaliste et, par suite, la productivité par emploi et par tête augmentent régulièrement. Lorsque l'accumulation de capital conduit au niveau optimal du capital et de la production par emploi, la croissance du revenu par tête s'arrête. Il est alors nécessaire de recourir au progrès technique pour retrouver un potentiel de croissance du revenu par tête (qui serait modélisé, dans le cadre de ce modèle, à faire croître la PGF). L'intensité capitaliste doit alors à nouveau s'ajuster, car son niveau optimal augmente en fonction du niveau de progrès technique accumulé.

Les États-Unis fournissent un très bel exemple de cette théorie. Au cours des décennies soixante-dix à mi quatre-vingt-dix, la progression de leur capital par tête s'est ralentie et leur potentiel de croissance s'est affaibli. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications leur ont permis de retrouver un potentiel de croissance.

La France au contraire, pour des raisons diverses, a connu une période de « trop » forte croissance de l'intensité capitaliste et dans une moindre mesure une « trop » forte productivité. On pourrait s'étonner que l'intensité capitaliste puisse dépasser le niveau optimal. Ceci veut simplement dire que l'accumulation du capital ne s'est pas faite au plein emploi, mais par une économie du facteur travail qui a créé du sous-emploi. Dans ce cas comme dans celui où l'intensité capitaliste est inférieure à sa valeur optimale au plein emploi, le revenu par tête est plus faible que son niveau optimal : ce que l'on gagne en productivité, c'est-à-dire en production par emploi, est plus que compensé par la baisse du taux d'emploi.

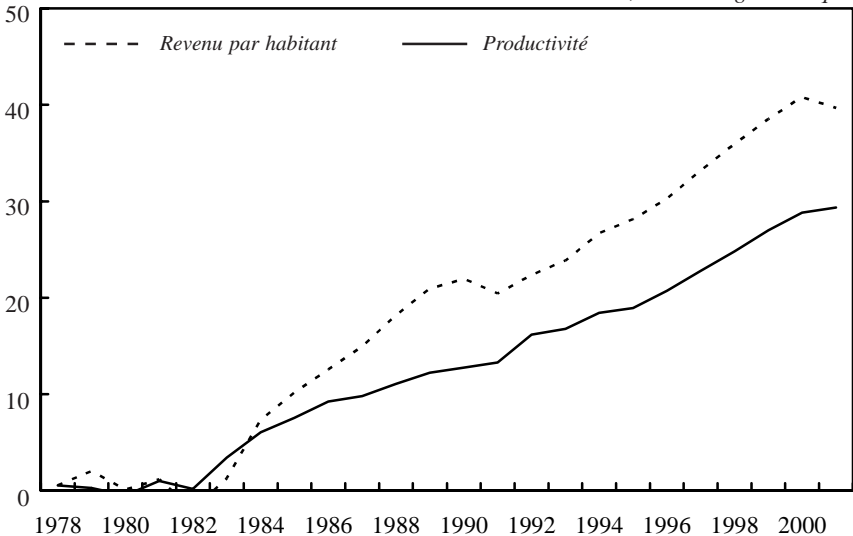
5. Productivité et revenu par habitant en France

Base 100 en 1978, échelle logarithmique



6. Productivité et revenu par habitant aux États-Unis

Base 100 en 1978, échelle logarithmique



Note : Le revenu par habitant rapporte la valeur ajoutée (PIB) au nombre d'habitants. La productivité rapporte la valeur ajoutée au nombre d'emplois. Le revenu par habitant s'obtient donc en multipliant la productivité par le taux d'emploi. La valeur ajoutée est évaluée à prix constant, à partir des sources nationales. Les séries sont en base 100 en 1978. Les niveaux n'ont donc pas vocation à être comparés.

Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

1.2. La prise en compte des évolutions sectorielles

On va maintenant présenter les mêmes statistiques de productivité et d'emploi au niveau de l'industrie et des services. On sera frappé de constater que les divergences de taux d'emploi et de productivité, que l'on vient de présenter entre la France et les États-Unis au niveau de l'ensemble de l'économie, ne résultent pratiquement pas de l'industrie mais des services.

1.2.1. En France, un faible taux d'emploi dans les services

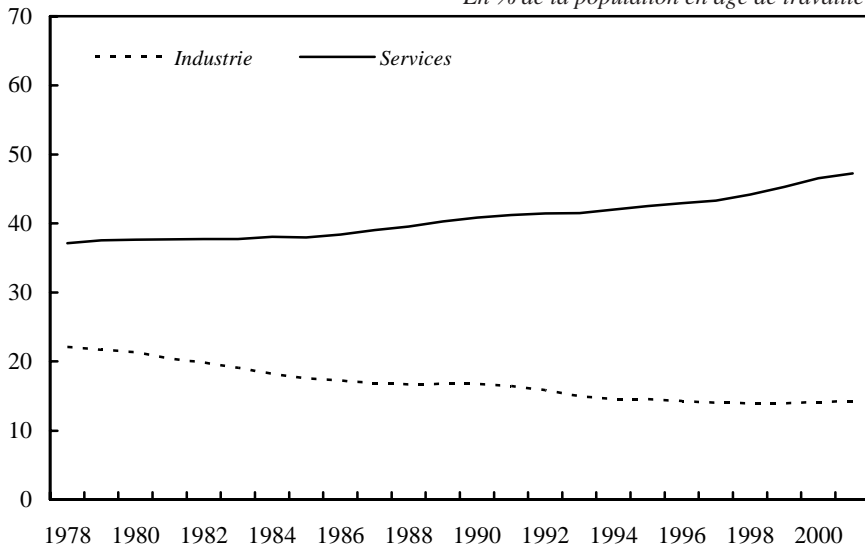
L'évolution très différente du taux d'emploi en France et aux États-Unis recouvre pour les deux pays un phénomène commun : la tertiarisation des emplois, c'est-à-dire une croissance de la part des emplois dans le secteur des services, mais dont l'ampleur est différente dans les deux pays.

Le taux d'emploi dans l'industrie a baissé très légèrement plus en France qu'aux États-Unis mais il a rejoint en fin de période un niveau voisin de 15 % dans les deux pays. Au contraire, le taux d'emploi dans les services a augmenté dans les deux pays, mais beaucoup plus aux États-Unis (47 à 63 %) qu'en France (38 à 47 %). Il se redresse néanmoins à partir de 1995 en France. Au total, le taux d'emploi dans le tertiaire est donc aux États-Unis en fin de période supérieur d'environ 15 points au niveau atteint en France.

Au total, la différence de taux d'emploi entre la France et les États-Unis résulte de la faiblesse du taux d'emploi français dans les services, faiblesse qui s'atténue à partir de 1995 en liaison avec les politiques en faveur de l'emploi.

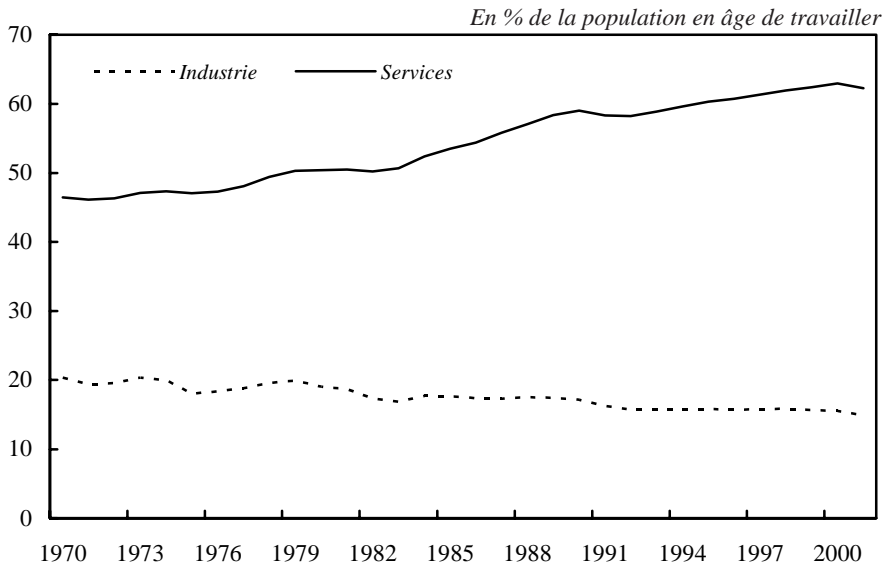
7. Taux d'emploi dans l'industrie et les services en France

En % de la population en âge de travailler



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

8. Taux d'emploi dans l'industrie et les services aux États-Unis



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

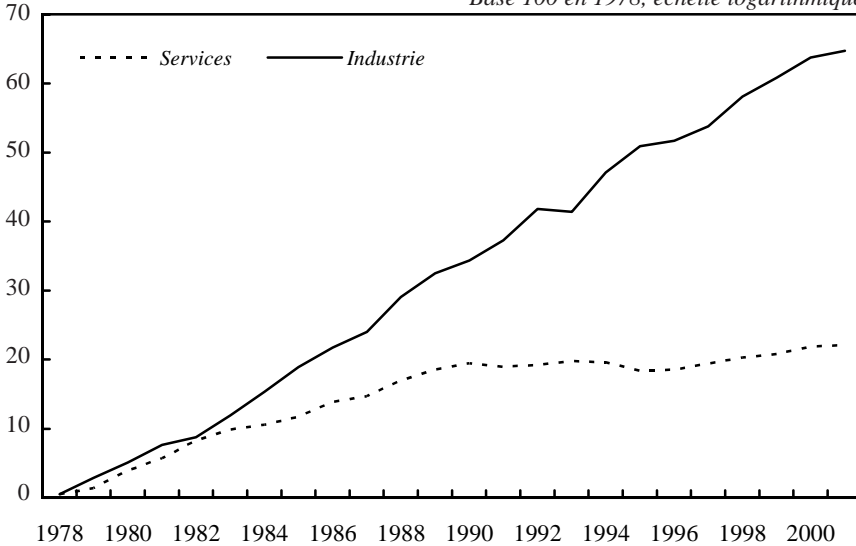
1.2.2. Des évolutions de productivité du travail similaires dans l'industrie, mais l'apparition de gains de productivité dans les services américains à partir de 1995

Jusqu'en fin de période, on observe dans l'industrie des évolutions similaires de la productivité du travail en France et aux États-Unis⁽³⁾. Pour les services, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, en France comme aux États-Unis, on observe des gains de productivité nettement plus faibles que pour les biens, mais à partir de 1995, aux États-Unis, les services enregistrent une croissance de la productivité du travail plus forte que celle des biens.

(3) Certes les statistiques de branches de la comptabilité nationale ne sont pas très bonnes, mais la similitude des évolutions entre les deux pays sur la longue période ne peut pas être négligée sans études supplémentaires.

9. Productivité dans l'industrie et les services en France

Base 100 en 1978, échelle logarithmique

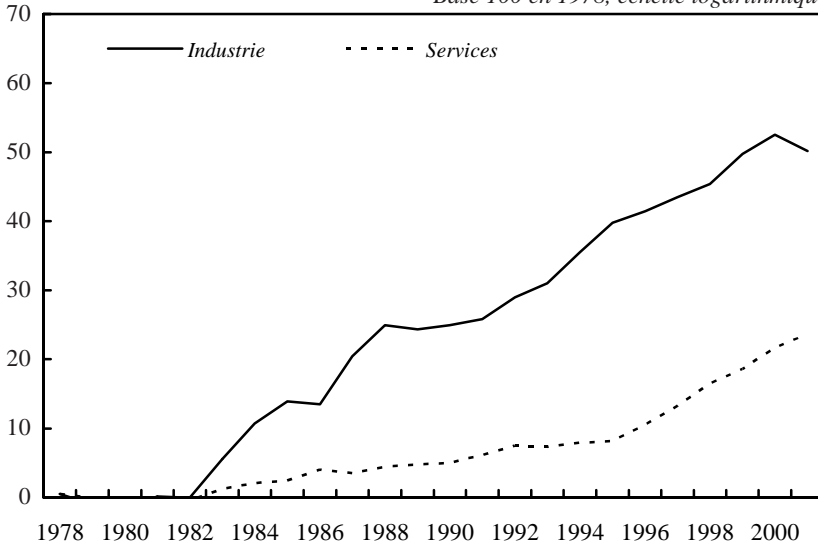


Note : La productivité sectorielle se calcule en rapportant la valeur ajoutée en volume du secteur considéré à l'emploi total du même secteur.

Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

10. Productivité dans l'industrie et les services aux États-Unis

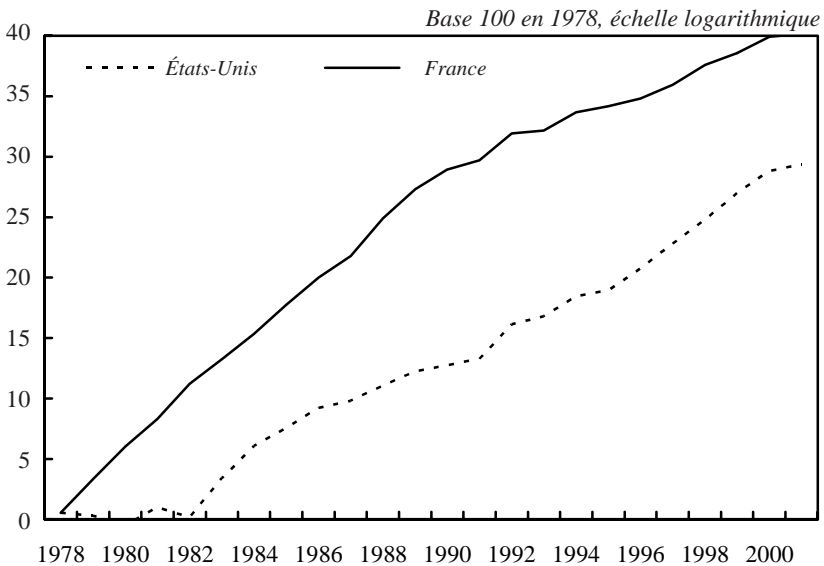
Base 100 en 1978, échelle logarithmique



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

Cette apparition de gains de productivité substantiels dans les services américains constitue un changement majeur. Les services qui se sont développés depuis plus de trente ans malgré la faiblesse de leurs gains de productivité et donc sans baisses de prix sont ceux dont la demande était relativement inélastique aux prix. C'est en effet le cas pour les services qui sont partiellement ou totalement subventionnés (santé, éducation, administration, services sociaux, transports) et qui prennent donc une part de plus en plus grande de l'emploi. La part des services qui ont une faible croissance de la productivité a alors tendance à augmenter par rapport à celle des biens à forte croissance de la productivité : on s'attend à ce que la productivité de l'économie finisse par s'infléchir⁽⁴⁾. Cette vision des services semble être périmée par l'arrivée des nouvelles technologies qui permettent d'industrialiser les services et de dégager des gains de productivité. Nous y revenons.

11. Productivité en France et aux États-Unis



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

(4) Cf. Les modèles de Baumol dont on trouvera une version dans le rapport rédigé par Pierre Cahuc.

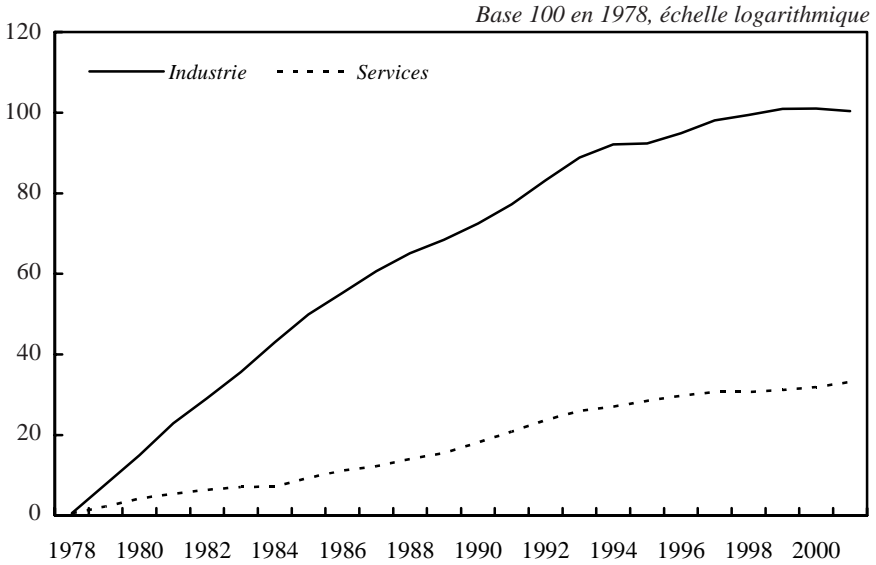
1.2.3. Une relecture des évolutions de l'ensemble de l'économie par la déformation de la structure sectoriel de l'emploi

De la fin des années soixante-dix au milieu des années quatre-vingt-dix, on observe aux États-Unis une inflexion de la productivité. Celle-ci est largement due à un « effet de structure » qui tient à la réallocation du facteur travail vers des services à faible croissance de productivité. Ce phénomène de tertiarisation de l'économie américaine est décrit en annexe 2. En France, où la productivité augmente plus vite sur cette période à la fois dans l'industrie et les services et où la tertiarisation est moins forte, cette inflexion n'est perceptible que dans le courant des années quatre-vingt-dix. À partir de 1995, on observe fortuitement mais simultanément, en France un ralentissement de la productivité du travail du fait des politiques d'enrichissement du contenu en emplois de la croissance qui déclenchent des créations d'emplois dans les services, et aux États-Unis une forte accélération de la productivité dans les services. On comprend alors pourquoi on observe à partir de 1995 un effet de ciseau de productivité entre la France et les États-Unis. Son explication semble se trouver principalement dans les services : forte augmentation du taux d'emploi dans les services en France, et pas aux États-Unis qui l'ont fait depuis trente ans, et apparition de forts gains de productivité dans les services aux États-Unis, et pas encore en France.

1.2.4. L'impact des TIC dans les gains de productivité dans les services

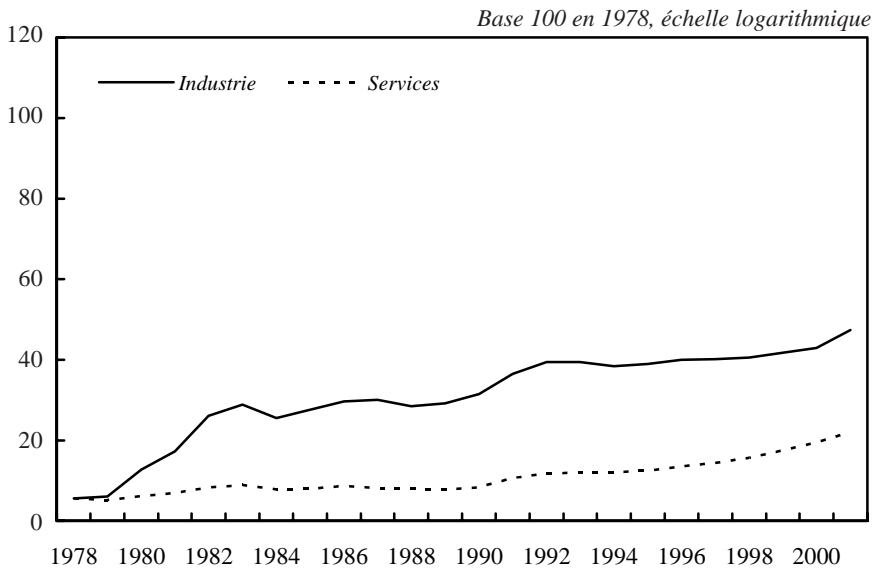
Il y a simultanément de l'émergence de forts gains de productivité dans les services américains et d'une accélération de leur intensité capitalistique. À partir de 1995 en effet, le secteur des services enregistre aux États-Unis une croissance de l'intensité capitalistique plus forte que celui des biens. Cette évolution reflète une forte croissance de l'investissement en nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les services. Par la réorganisation de l'offre productive qu'ils permettent, les TIC semblent avoir contribué à la hausse des gains de productivité. Au niveau macroéconomique, ce phénomène est amplifié par une atténuation de l'effet de structure (*cf.* annexe 2). En France, on observe à l'inverse en fin de période une inflexion de l'intensité capitalistique tant dans le secteur des biens que dans celui des services, ainsi qu'un ralentissement de la productivité. Ces évolutions sont renforcées par un effet de structure liée à des politiques qui favorisent la création d'emplois peu qualifiés dans les services (baisses de charges sur les bas salaires).

12. Intensité capitaliste dans l'industrie et les services en France



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

13. Intensité capitaliste dans l'industrie et les services aux États-Unis



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

3. Les difficultés de mesure de la productivité dans les services

La mesure des gains de productivité est sujette à caution et semble sous-estimée, en particulier dans le cas des services. Dans certains secteurs, les gains de productivité sont si faibles, voire même négatifs, qu'ils paraissent contradictoires avec la hausse de l'intensité capitalistique observée simultanément. Or, que l'accumulation tendancielle de capital n'ait aucun effet sur la productivité signifierait que la productivité globale des facteurs de production se dégrade, suggérant un « progrès technologique négatif » peu vraisemblable. Cette contradiction est notamment frappante pour le secteur des services aux entreprises qui, bien que concevant et contribuant à la « fabrication » du contenu en technologies de l'information et de la communication (TIC) du capital des entreprises, connaît des gains de productivité nuls aux États-Unis et négatifs en France.

Reprenons pas à pas : la productivité rapporte un volume de production à un volume d'emploi. Lucie Gonzalez et Fabrice Lenseigne signalent (complément B) que la mesure du volume d'emploi pose problème pour appréhender, dans le cas de la France, la productivité. Mais ils insistent surtout, comme Anita Wöfl (complément A), sur le fait que c'est essentiellement sur la mesure du volume de production que se concentrent les problèmes. Le volume de service produit est obtenu en retranchant de la valeur du service le prix observé, duquel il convient de retrancher également les variations dues à l'effet qualité, c'est-à-dire l'effet de la modification des caractéristiques « objectives » du service. Un service étant défini comme une « mise à disposition temporaire d'un bien, d'un savoir ou d'un savoir faire », ses caractéristiques en sont par nature beaucoup plus difficiles à mesurer que pour un bien, qui est reproductible.

La lecture des deux compléments que nous venons d'évoquer permet de prendre conscience de l'incertitude portant sur la mesure de la production de services. On comprend bien alors que, se trompant à la fois sur le prix et la qualité des services, on puisse se tromper beaucoup sur le volume de services produits, et donc sur la productivité des services.

L'incorporation de l'effet qualité se fait en raffinant la construction de l'indice de prix qui permet de passer de la valeur au volume de services produit. Ces indices de prix sont-ils, pour ce faire, d'une qualité suffisante ? Retenons qu'en France, 41 % des indices de prix sont jugés de bonne qualité dans les services, contre 74 % dans l'industrie, et 26 % sont jugés de mauvaise qualité, contre 1 % dans l'industrie (complément B). Ce problème se pose avec toute son acuité dans le cas de la mesure du volume de services financiers.

Dans ce secteur, en effet, la productivité mesurée aurait décliné durant la décennie quatre-vingt-dix (*cf.* complément A), en dépit d'un taux élevé d'investissement dans les nouvelles technologies de l'information (*cf.* complément C). Il se pourrait en fait que la baisse de productivité enregistrée soit liée à la difficulté d'effectuer un partage volume-prix correct, l'indice de prix utilisé pour les services financiers étant de mauvaise qualité (*cf.* complément B).

Nous évoquerons enfin l'effet complexe de la sous-estimation des services aux producteurs (services aux entreprises et services financiers) sur le reste de l'économie. Ces services sont ceux qui ont connu le plus fort développement au cours des dernières décennies (ils représentent 30 % du PIB dans les pays de l'OCDE). Grands utilisateurs de TIC, ils dégagent des gains de productivité anormalement faibles et sans doute sous-estimés. Les études de l'OCDE montrent que la sous-estimation du volume de la production de ce secteur n'a pas d'effet significatif sur la mesure de la productivité de l'économie, mais qu'elle attribue aux biens une partie des gains de productivité des services, accentuant artificiellement les différences de performance entre biens et services. En effet, les services aux entreprises sont principalement utilisés par les secteurs producteurs de biens et sont majoritairement comptabilisés en consommation intermédiaire, ce qui a pour effet de surestimer la valeur ajoutée de la production de biens (*cf.* compléments A et B). D'autres études montrent que la part de ces dépenses comptabilisées en consommations intermédiaires (plutôt qu'en capital) varie d'un pays à l'autre, ce qui limite la portée des comparaisons entre pays.

Au total, la mesure des volumes de services produits, et donc de leur productivité, n'en est encore qu'à ses balbutiements. Des efforts ont été faits pour bien mesurer la principale variable explicative de la productivité qu'est le capital en TIC, mais il reste beaucoup à faire, notamment au niveau sectoriel, pour mesurer correctement la variable qu'il est censé expliquer, à savoir la productivité. On pourrait même craindre que les pays enregistrant les plus forts gains de productivité dans les services soient en fait simplement ceux qui auront le plus vite révisé la façon dont sont enregistrés en comptabilité nationale les effets prix et qualité du secteur des services.

1.3. Les enseignements à tirer

1.3.1. *Il n'y a pas d'autre stratégie que celle du plein emploi*

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la France a eu de bonnes performances en termes de productivité, mais elle a perdu du terrain par rapport aux États-Unis en termes de revenu par habitant en raison de la dégradation de son taux d'emploi. Les gains de productivité de ceux qui travaillent n'ont pas pu être à la hauteur « du manque à gagner » lié à la mauvaise performance du marché du travail. Pendant ce temps, les États-Unis, ont connu une progression soutenue de leur revenu par habitant malgré le ralentissement sensible de leur productivité, grâce à la croissance de l'emploi.

Ainsi, la France a testé qu'il est impossible de maintenir la progression du niveau de vie en ayant une progression restreinte de la population au travail, même si cette dernière fait d'importants gains de productivité. Il faut donc en priorité restaurer le plein emploi.

Lorsque pour une raison quelconque le sous-emploi s'installe, la progression du revenu par habitant est réduite, quels que soient les efforts de ceux qui travaillent pour augmenter la productivité. Les gains de productivité par emploi sont en effet faibles comparés à la baisse du taux d'emploi. Selon l'exemple fameux cité par Samuelson, « l'avocat, bien qu'excellent dans le suivi de ses dossiers aussi bien que dans la frappe, a tout intérêt à se consacrer au suivi de ses dossiers et à laisser la dactylographie à sa secrétaire » : rien n'est plus efficace pour maximiser le revenu de chacun que d'utiliser la force de travail de tout le monde. Cette phrase mérite d'être méditée en France où, en raison d'un taux d'emploi et d'un nombre d'heures travaillées parmi les plus faibles des pays développés, et malgré un des meilleurs niveaux de productivité par heure travaillée, le classement selon le revenu par habitant est médiocre.

1.3.2. *Le développement d'un secteur peut permettre d'atteindre le plein emploi*

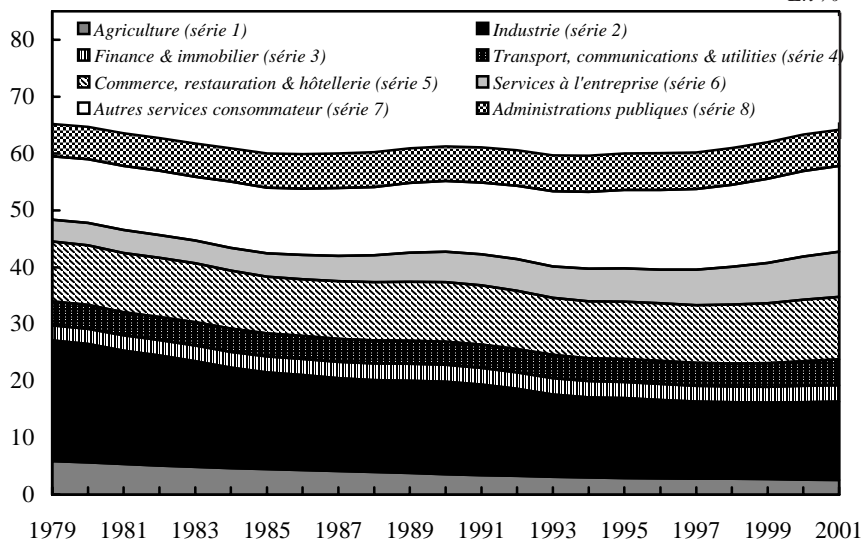
L'examen de la répartition de l'emploi par secteur en France et aux États-Unis fait ressortir un phénomène frappant : les taux d'emploi sectoriels, bien qu'emportés par une baisse un peu plus forte en France dans l'industrie et par une augmentation moins forte en France dans les services, sont en fin de période du même ordre de grandeur dans les deux pays, sauf dans le commerce et la restauration qui emploient de l'ordre de 20 % de la population d'âge actif aux États-Unis contre 11 % en France. Si la France créait, proportionnellement à sa population d'âge actif, autant d'emplois dans le commerce et la restauration que les États-Unis (soit 3,42 millions d'emplois de plus), elle ne connaîtrait plus le chômage⁽⁵⁾ !

(5) Cf. le rapport de Pierre Cahuc pour ce calcul.

14. Taux d'emploi par secteur

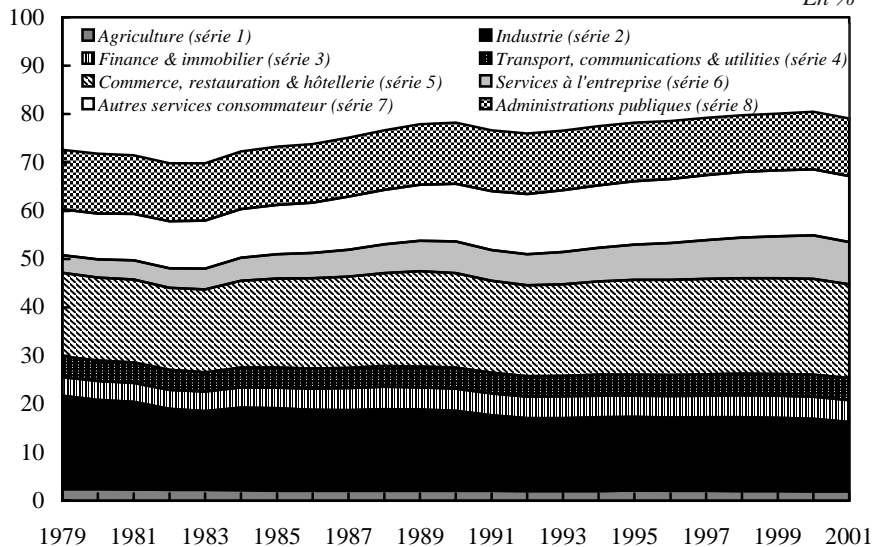
a. France

En %



b. États-Unis

En %



Note : Les taux d'emploi sectoriels rapportent l'emploi total de chaque secteur à la population en âge de travailler (15-64 ans).

Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

Si le périmètre du commerce n'est pas le même dans les deux pays, c'est pour des raisons structurelles, on peut même dire culturelles, qui ne se laissent pas manipuler. Par ailleurs, la comparaison sectorielle ne signifie pas qu'il ne faille pas poursuivre les politiques de lutte contre certaines rigidités des marchés du travail et des produits, mais attire l'attention sur le fait que le déploiement des activités d'un seul secteur peut suffire à faire basculer une économie du sous-emploi au plein emploi. On peut donc, pour traiter le problème du chômage, envisager des solutions non seulement macro-économiques mais aussi sectorielles : il est en effet possible, si l'économie se prête au développement d'un secteur nouveau (ce qui suppose qu'il existe des besoins jusqu'alors non satisfaits, auxquels on pourrait répondre de façon rentable), de rapprocher le marché de l'emploi de l'équilibre tout en accroissant la satisfaction des consommateurs. Si l'on pouvait ainsi accroître le taux d'emploi, on aiderait d'ailleurs grandement à réduire le coût du travail, ce qui donnerait des marges de manœuvre pour éliminer les rigidités sur ce marché.

4. La nomenclature des services

On distingue, parmi les services, les services aux producteurs et les services aux consommateurs.

Les services aux producteurs (services aux entreprises et services financiers) ont connu et continuent de connaître un développement important dans tous les pays développés en relation avec le développement des nouvelles technologies et leur utilisation par les secteurs de production des biens et des services aux consommateurs : ce secteur est aux nouvelles technologies ce qu'est le secteur des biens d'équipement à la mécanisation.

Parmi les services aux consommateurs en revanche, deux catégories seulement peuvent être considérées comme des consommations de masse. D'une part ceux qui, impliquant la mise à disposition définitive d'un bien (commerce) ou temporaire d'un savoir faire indispensable et qu'un consommateur ne peut se rendre à lui-même (transport, hôtellerie...) se sont développés dans le sillage des biens. D'autre part, les services sociaux qui, malgré une absence de gains de productivité, se sont développés depuis longtemps et sont même devenus de véritables consommations de masse en raison d'une solvabilisation partielle ou totale de la demande par l'État. Tous ces services ont la caractéristique de devoir être « délégués » car on ne peut pas se les rendre à soi-même. En revanche, les services de mise à disposition temporaire de savoir et savoir-faire destinés aux consommateurs sont tellement courants qu'on a l'habitude de se les rendre à soi-même, même s'ils sont « déléguables » (services domestiques) : ils sont restés embryonnaires et ne représentent en 2001 que 3 % du PIB (ou 6 % si l'on y inclut les restaurants). Cette part très faible est pratiquement stable dans le temps et dans les différents pays de l'OCDE.

1.3.3. *Le retour vers le plein emploi doit-il se traduire par un ralentissement de la productivité ?*

La France tente de résorber depuis le milieu des années quatre-vingt-dix le sous-emploi dont elle pâtit depuis plus de vingt ans en menant des politiques qui conduisent à créer des emplois peu qualifiés dans les services. Elle semble donc s'être engagée, comme aux États-Unis jusqu'en 1995, dans une période de gains de productivité affaiblis par cet effet d'enrichissement du contenu en emplois de la croissance.

Au même moment, les États-Unis semblent sortir de cette logique des services sans productivité. Ne serait-il pas possible pour la France d'écourter la période à venir d'affaiblissement des gains de productivité en organisant l'émergence de nouveaux services aux particuliers qui seraient productifs ? Est-il possible de transformer les emplois non qualifiés, coûteux et donc *a priori* peu nombreux qui suivront les politiques de soutien à la création d'emplois en l'absence de transformation des petits boulots, en de véritables métiers suscitant de très nombreuses créations d'emplois requalifiés créés par le marché ?

2. Les services aux particuliers : une opportunité à saisir

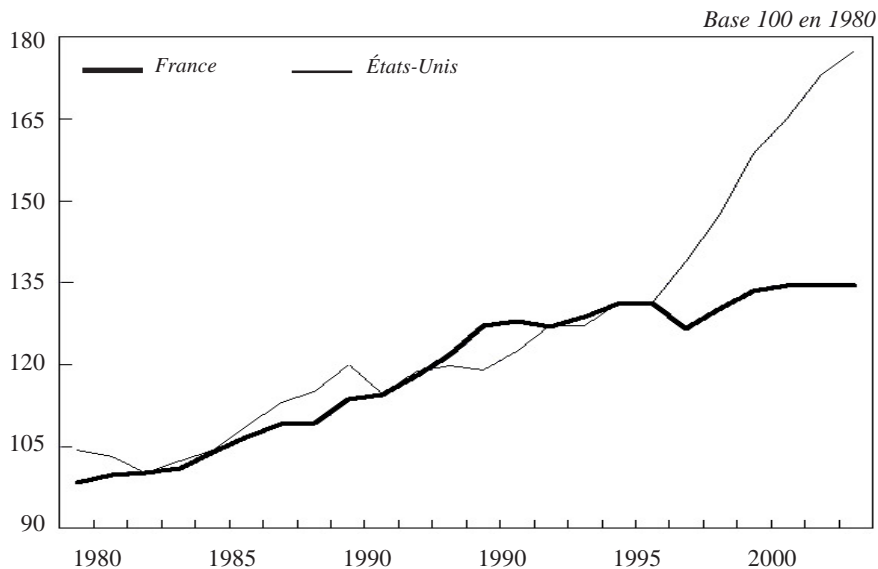
2.1. Définition et potentiel de développement

Les services aux particuliers sont ceux qui permettent aux consommateurs de bénéficier temporairement du savoir ou du savoir-faire d'autres personnes d'une part pour choisir, livrer, utiliser, entretenir et réparer les biens, d'autre part pour entretenir les résidences (principales ou secondaires), les végétaux (jardins, terrasses, balcons), les animaux domestiques et prendre soin des personnes pour améliorer la qualité de leur vie (loisir, formation des jeunes ou des adultes, détente, entretien du corps...).

Ils correspondent donc à des services qui se situent en aval de la vente de biens ou à des services qui relèvent du secteur des « services aux particuliers » dans la nomenclature officielle (poste « loisirs et services domestiques »).

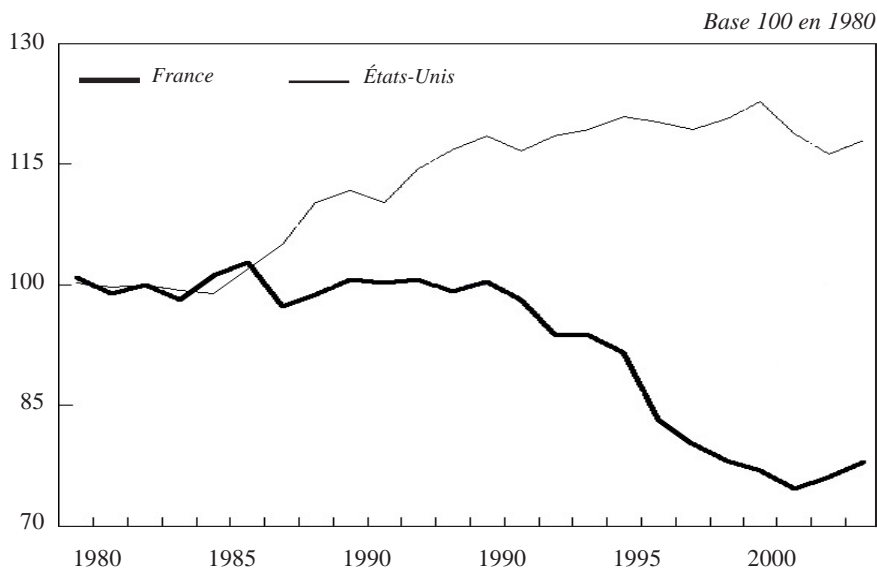
Les statistiques montrent que la productivité dans les secteurs « commerce-hôtel-restauration » et « services aux particuliers » (par sa composante services de loisir et non par celle des services domestiques) enregistrent des gains faibles ou négatifs en France, alors qu'ils croissent fortement aux États-Unis. Cette divergence est particulièrement marquée dans l'ensemble des secteurs du commerce, de l'hôtellerie et de la restauration à partir de la moitié des années quatre-vingt-dix.

15. Productivité de l'ensemble commerce-hôtellerie-restauration



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

16. Productivité dans les secteurs des loisirs et des services domestiques



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

Il reste à évaluer l'importance potentielle du secteur de ces nouveaux « services aux particuliers », ainsi que la possibilité d'une offre rentable. Nous allons montrer :

- que le changement des modes de vie a accru le besoin de tels services, de telle sorte qu'une demande latente est prête à répondre à l'offre pour peu que celle-ci soit correctement conçue et que l'on trouve les moyens de susciter le changement psychologique majeur préliminaire à tout développement massif de ces services ;

- que les TIC changent les conditions pratiques et économiques de la production des services aux particuliers, et qu'elles rendent ainsi possibles et rentables des services que l'on n'aurait pas pu envisager auparavant.

Ce type de service devrait devenir utile à mesure que le niveau de vie augmente et que les consommateurs sont mieux satisfaits par des biens de plus en plus diversifiés. Cette évolution sera favorisée par le vieillissement de la population et par la généralisation du travail des femmes.

On estime que la valeur des services domestiques autoconsommés représente l'équivalent de 50 à 70 % du PIB. Cela donne une idée du potentiel de valeur ajoutée que constitue l'externalisation d'une partie, même minime, de ces services.

Une autre façon d'apprécier le potentiel de création d'emplois lié à la naissance d'un secteur de services de masse aux particuliers consiste à remarquer qu'il suffirait que chaque ménage consomme 3 heures de ces services par semaine pour créer environ 2 millions de nouveaux emplois, c'est-à-dire pour résorber le chômage.

2.2. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication : une opportunité pour transformer les services aux particuliers en consommation de masse

2.2.1. La nouvelle économie des services aux particuliers : un cas de concurrence monopolistique

L'offre de services aux particuliers serait constituée d'un ensemble composé :

- d'une plate-forme de mise à disposition des services qui est l'élément nouveau apporté par les TIC. Celle-ci permet d'en industrialiser l'accès en appariant des offres et des demandes de services (service s'entendant ici comme la prestation fournie par le salarié au client, dans un lieu commode pour ce dernier). Le succès de l'offre de services dépend de la qualité de son marketing qui permet de connaître les besoins, de segmenter les marchés et de définir des « packages » attractifs, ainsi que de l'ingénierie d'affaires qui contribue au montage de partenariats entre les diverses entreprises impliquées dans l'offre d'un même package. Il s'agit d'une nouvelle industrie à part entière (CRM, *Customer Relationship Management*) qui émerge de façon disparate aux États-Unis et en Europe. La fabrication de cette plate-forme constitue un coût fixe important ;

- du service lui-même qui souvent existe déjà sous une forme plus ou moins basique. Ces services vont pouvoir se diversifier et monter en gamme. Le coût de la prestation de service peut être considéré comme le coût du travail relatif au service rendu. Son prix augmentera du fait de la qualité croissante de ces services.

Le coût moyen du service rendu est égal au coût fixe de la plate-forme divisé par le nombre de clients, augmenté du coût de la prestation. Dans cette économie à forts coûts fixes, le coût moyen dépend donc de façon décroissante du nombre de clients et le prix peut diminuer en même temps que la demande augmente. Si l'élasticité-prix de la demande pour ce type de services est suffisamment élevée, la demande peut ainsi croître en se nourrissant d'elle-même (effet boule de neige). La « concurrence monopolistique » est la référence théorique appropriée pour décrire ce type de marché (cf. encadré).

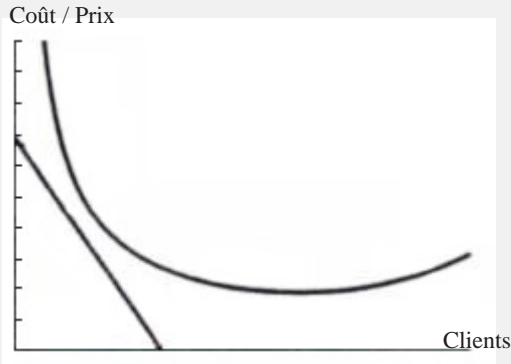
La productivité de ces services sera doublement fondée sur la qualité : qualité de la plate-forme d'une part, qui s'améliore au fur et à mesure que la diversification des services entraîne son redimensionnement ; et qualité des prestations. Si on sait les mesurer, ces deux effets qualité pourraient égaler la somme de l'effet quantité et qualité auxquels nous sommes habitués pour les biens.

Les services rendus aux consommateurs le seront à des prix qui auront tendance à baisser du fait de l'amortissement des coûts de la plate-forme et à augmenter du fait de la qualité des services. Certes, le service en tant que prestation restera relativement cher, mais son accès sera à faible coût et sa qualité sera plus attractive. Les ordres de grandeurs suivants peuvent permettre de se faire une idée des prix que l'on pourrait attendre pour ces services. Une plate-forme de très bonne qualité (comprenant l'information sur les services offerts, la possibilité de commander par Internet ou par télévision interactive, de vérifier la certification des services, d'accéder à un service de réclamation en temps réel, de payer électroniquement la prestation achetée ou l'ensemble des prestations achetées sur un mois...) coûte autour de 2 millions d'euros et peut être utilisée par plus de 2 millions de clients : le coût d'accès au service descend donc vite en dessous de 1 euro par prestation. Si la prestation elle-même dure trois heures (rappelons que si chaque ménage consomme chaque semaine trois heures de services, cela permet de créer 2 millions d'emplois), elle coûtera environ 21 euros charges comprises. Avec 22 euros (le prix du cinéma pour la famille de trois personnes), une famille pourra au choix chaque semaine faire aider ces enfants à faire leurs devoirs, repasser son linge, nettoyer à fond une partie de son logement, faire cirer toutes les paires de chaussures, laver et entretenir le lave linge et le lave vaisselle, faire les carreaux, cirer les parquets,

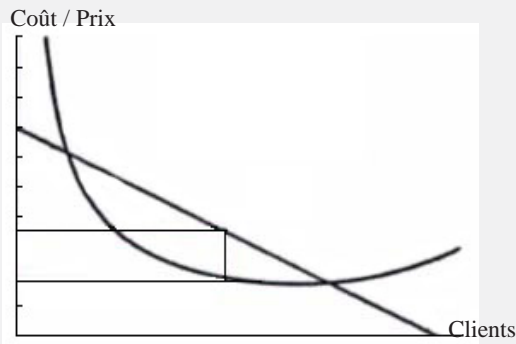
5. La difficulté de naissance de nouveaux services à coûts fixes

Supposons que la demande du service est différenciable en variétés produites chacune par une entreprise différente, et supposons que la fonction de production est à facteurs complémentaires, le capital étant le facteur le plus important dans la zone de volume considérée de telle sorte que l'on puisse supposer que la production est pratiquement à coût fixe. La courbe de coût moyen a alors la forme classique en U.

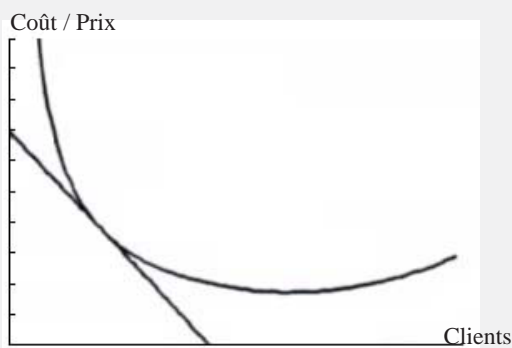
Tant que la courbe de demande ne coupe pas la courbe de coût moyen, il est impossible de créer une entreprise profitable dans le secteur considéré. Cette situation se produit si la demande est insuffisante, ou si les coûts fixes sont élevés. Dans ce cas, le service ne peut pas être offert.



L'offre du service démarre si, en raison d'une augmentation de la demande ou d'une organisation qui permet de réduire le coût, la courbe de demande coupe la courbe du coût moyen. Il est alors possible de créer une entreprise profitable qui va offrir une variété du service. Tant qu'elle est seule, elle est en situation de monopole. Le maximum du profit est représenté par la surface du rectangle dans le graphique ci-dessous.



Si le marché est en régime de libre entrée, d'autres entreprises attirées par la perspective du profit se créeront pour offrir d'autres variétés du service (« concurrence monopolistique »). La courbe de demande d'une variété est d'autant plus « pentue » que la différenciation est plus poussée. La différenciation s'arrête lorsque la courbe de demande est tangente à la courbe de coût moyen. Alors le profit de chaque entreprise est nul.



décrocher les rideaux et les faire nettoyer, déboucher les évier et lavabos, lessiver les murs d'une pièce, tailler les fleurs fanées du jardins ou les arbustes, déléguer l'ouverture et la fermeture de la résidence secondaire, se débarrasser des formalités sanitaires obligatoires pour un chien, apprendre à utiliser les potentialités de ses appareils téléphoniques ou informatique, etc., tout en contribuant à l'objectif du plein emploi. Au cours du temps, ce prix ne baissera pas; il augmentera au fur et à mesure que la qualité des services rendus s'améliorera.

Pour que le service soit utilisé par le consommateur, le prix n'est pas le seul critère : il faut que son accès soit simple non seulement du fait de la qualité de la plate-forme comme on l'a déjà évoqué, mais aussi du fait de la proximité du lieu de la prestation par rapport au client. Le principe d'une prestation de service rendu au domicile du client bute sur des difficultés matérielles et psychologiques (question de confiance). Pour atténuer ces difficultés au démarrage de ces services, et pour les services liés aux biens transportables facilement (linge, chaussures, cadeaux, formalités administratives, etc.), le service pourra être rendu dans l'entreprises où travaille le client ou par l'intermédiaire d'une « boîte à paquet » installée au coin de chaque rue. Pour les autres services, une certaine fidélisation des prestataires ou une certification de la qualité par de grandes entreprises ayant une forte image de marque doivent être envisagées.

2.2.2. L'organisation qui se met en place

L'arrivée de nouveaux services aux consommateurs se prépare lentement et difficilement. Les grandes surfaces mettent en place, à partir de leur savoir-faire en matière de livraison à domicile, des bouquets de services aux particuliers. Dans l'électroménager, elles ont développé des activités de dépannage qui peuvent s'étendre à d'autres services, en particulier à des services de formation. Des entreprises partant de rien, comme « *To do today* », ont su développer leur activité de services aux particuliers malgré les coûts fixes de gestion des clients en les ciblant à la fois géographiquement et sur des services précis (entretien des résidences secondaires dans une région de France comme le Lubéron). Elles peuvent désormais les offrir à une clientèle plus large géographiquement et moins fortunée que celle ciblée au départ, grâce à l'amortissement des coûts fixes permis par la demande initiale⁽⁶⁾. Ces entreprises « montées par le rang » ont acquis des tailles moyennes (autour de 300 salariés) et sont cotées au second marché. Elles connaissent bien le « métier » et ne sont pas prêtes à se laisser dominer par les « grandes ». Enfin, des associations sont en train de se doter avec l'aide des collectivités locales d'équipements similaires coûteux ; la concurrence entre les villes, qui cherchent toutes à drainer la clientèle pour amortir les coûts fixes, risque de déboucher sur une redondance des équipements. Une partie complexe est en train de se jouer.

2.3. Jouer la qualité des services plutôt que la réduction des coûts salariaux

Grâce à la hausse de leur niveau de vie, les citoyens des pays développés devraient pouvoir libérer du temps consacré à l'auto-production de services pour mieux gérer leur vie dans un monde de plus en plus complexe et risqué. A cet égard, une prise de conscience par le consommateur des potentialités offertes par les services aux particuliers est nécessaire, comme nous l'avons déjà souligné. Mais un changement de comportement des dirigeants des entreprises est également indispensable. Ceux-ci ont en effet tendance, notamment sous la pression des actionnaires, à vouloir réduire leurs coûts salariaux en économisant du facteur travail, au lieu de chercher une amélioration de la qualité et une diversification des produits, quitte à en augmenter le prix. Cela conduit à brider le développement des services intensifs en main d'œuvre.

Le consommateur moyen est alors conduit à accepter spontanément les conséquences de la réduction de la qualité des services (attente dans les restaurants, etc.) ou à prendre à son compte une partie plus importante des services qu'il peut se rendre à lui-même.

(6) On notera que les classes moyennes n'ont été équipées en automobile, en réfrigérateur et en téléphone qu'au bout d'un certain temps après le début de la mécanisation.

Si de tels comportements ne sont pas modifiés, les politiques en faveur de la création d'emplois non qualifiés, même renouvelées par rapport à celles menées auparavant, risquent de déboucher sur une impasse. En effet :

- une politique renouvelée de subvention des emplois (directe ou via une baisse de charges) aura forcément une portée limitée du fait de son coût. Si l'on se contente d'une telle politique, la France connaîtra une situation où le dualisme du marché du travail, déjà observé avec la montée du travail précaire, se renforcera en suivant le modèle américain, ce qui n'est pas souhaitable ;

- la suppression des réglementations conduisant à mettre des barrières à l'entrée de nouvelles entreprises dans les services, et dont le but est d'éviter des destructions d'emplois, ne règlera pas le problème. Certes, les comparaisons internationales tendent à montrer que l'existence de telles réglementations freinent les créations d'emplois, notamment peu qualifiés, et a donc un effet contraire à celui recherché. Leur suppression au cas par cas peut dès lors sembler légitime. Cela se traduirait néanmoins à court terme par une destruction d'emplois, notamment dans les structures les moins productives, et ne conduirait qu'à un horizon de moyen terme à des créations de nouveaux emplois éventuellement plus nombreux. De plus, en France, où le coût du travail peu qualifié reste élevé, il n'est pas acquis qu'une telle politique conduise à des créations nettes, même à moyen terme. On retombe donc dans l'impasse précédente.

Au total, la satisfaction de ces nouveaux besoins devrait permettre la création de nombreux emplois non qualifiés orientés vers la production de services de qualité. Cette recherche de qualité devrait entraîner une hausse du prix du service et rendre possible une augmentation du salaire des peu qualifiés. Toutefois, pour entrer dans ce cercle vertueux, une prise de conscience du consommateur est nécessaire, tandis que les entreprises doivent être disposées à répondre à cette demande. Sous l'effet de la hausse du niveau de vie et de certaines crises telle que celle de la vache folle, le consommateur change son comportement dans le sens d'une meilleure prise en compte de la qualité des produits. Cette évolution des mentalités devrait se poursuivre, voire s'accélérer. L'État de son côté a un rôle à jouer pour créer des conditions favorables au développement de l'offre des services aux particuliers. Au total, il y a là les moyens de sortir de l'impasse du sous-emploi.

2.4. Le rôle de l'État

On pense souvent que ces développements nouveaux devraient s'effectuer spontanément, sans intervention de l'État. Cette vision des choses est empiriquement contestable car l'émergence et le développement de nouvelles activités de masse nécessitent toujours de nouvelles institutions (écoles de formation, syndicat professionnel, etc.), de nouvelles règles du jeu entre des acteurs nouveaux, dans certains cas de nouveaux cadres juridiques. C'est

le cas pour les nouveaux services aux consommateurs dont le développement, on l'a vu, va nécessiter l'organisation d'une activité nouvelle utilisant des plates-formes d'accès à coûts fixes et la formation de non qualifiés aux nouveaux métiers des services aux particuliers.

2.4.1. Les difficultés vues par les acteurs

Les acteurs de ces nouvelles activités rencontrent aujourd'hui cinq difficultés :

- le financement des coûts fixes de mise en place des structures d'organisation de ces services pose problème. L'innovation nécessaire comporte une partie non technique pour concevoir et systématiser les processus d'organisation de la mise à disposition des services : il faut mettre des contenus dans les supports (conception et mise à disposition des bouquets de services, prise de rendez-vous, conception et présentation des diverses tarifications, facturation, contentieux...). Ces innovations d'organisation qui ne sont pas répertoriées comme susceptibles de bénéficier d'aides publiques devraient l'être au même titre que les innovations techniques ;

- les baisses de TVA actuellement accordées dans le cadre européen pour toute une liste de services à la personne sont nécessaires pour rendre ces services abordables, dès le départ, au plus grand nombre possible de consommateurs. Ces baisses accordées en 2000 et prolongées jusqu'en 2005 devraient être pérennisées. La collectivité devrait par ailleurs aider à se former à l'informatique les personnes qui, du fait de leur âge ou de leur situation sociale, n'ont jamais eu accès aux technologies de l'information ;

- les entreprises prestataires de services aux particuliers qui seraient de taille insuffisante pour financer le coût relativement élevé de la « certification », nécessaire à l'exercice de leur activité, devraient pouvoir l'obtenir gratuitement ;

- la concurrence des associations devrait pouvoir être limitée. En effet certaines d'entre elles, au lieu de se centrer sur leur cœur de compétences, ce qui justifie les avantages financiers qui leur sont accordés, débordent de leur terrain pour aller vers des services ayant toutes les caractéristiques de services privés ;

- les acteurs impliqués dans ces services ne trouvent pas parmi les demandeurs d'emploi les qualifications nécessaires aux emplois qu'ils offrent, tandis que les emplois offerts ne sont pas assez attractifs.

2.4.2. De nouvelles formations pour les « non qualifiés »

Les métiers de service aux consommateurs ont mauvaise réputation car ils impliquent avec l'employeur une relation de gré à gré aujourd'hui démodée. L'organisation de ces services de masse aux consommateurs par de moyennes ou grosses entreprises équipées de nouvelles technologies et aux noms prestigieux devrait changer cette image ainsi que le contenu de ces métiers. La mise au point, avec les nouveaux prestataires de services, de

formations alliant pratique et étude, et combinant stages sur le terrain et périodes scolaires, serait de nature à attirer des adolescents qui trouveraient là une occasion de se former à un vrai métier et de se donner les meilleures chances de trouver un travail.

L'examen avec les acteurs concernés (entreprises et éducateurs) de l'organisation de ce type de formations a lieu dans le cadre du groupe Delos du Commissariat général du Plan. Ces formations devraient dispenser des savoirs technologiques de base indispensables à ces métiers ainsi que des savoirs comportementaux. L'attitude des salariés qui fournissent le service en présence du consommateur, et leur capacité à servir dans le respect de chacun requièrent en effet des qualités nouvelles. Le travail de service aux particuliers nécessite un engagement personnel permanent pour répondre en temps réel à l'attente du client tout en lui inspirant confiance. Un tel changement de représentations et de comportements est de nature à valoriser ces emplois, et à les rendre plus attractifs.

Le principal obstacle à l'émergence de services de masse aux particuliers n'est pas économique, il est psychologique : il tient au fait que les consommateurs manifestent peu d'intérêt pour le recours à un prestataire extérieur dans l'exercice de tâches domestiques qu'ils ont l'habitude d'effectuer eux-mêmes, et qu'ils ont peu de considération pour les personnes qui occupent ces emplois où les entreprises qui font ces métiers.

2.5. Les avantages

2.5.1. Un gisement d'emplois non délocalisables pouvant contribuer à l'objectif de plein emploi

La délocalisation vers les pays en développement de la production de biens, et aussi quoi que dans une moindre mesure de services aux producteurs, rend l'objectif de plein emploi plus difficile à atteindre pour les pays de l'OCDE. Les emplois de conception des produits, très qualifiés, sont encore protégés, mais les emplois non qualifiés sont de plus en plus concentrés dans les pays en développement vers lesquels le bout de chaîne de la production se délocalise.

Les services aux particuliers font partie de ces services qu'on ne peut délocaliser, en raison de la proximité physique entre le client et le prestataire qu'ils exigent. Ils peuvent donc apporter une contribution importante aux efforts mis en œuvre pour atteindre le plein emploi.

2.5.2. La croissance en qualité, forme de croissance durable

La consommation des ménages en biens étant désormais élevée, la croissance du bien-être se fera par la consommation des services encore peu développés et par une hausse de la qualité. Les gains de productivité traduiront le fait que l'accès aux biens et aux services se fera plus facilement et à

des coûts plus bas, et que ces biens et services seront de meilleure qualité et plus diversifiés. Cette forme de croissance contribuera non seulement à améliorer le bien être, mais également à favoriser le développement durable, dans la mesure où elle est non polluante.

2.5.3. Le développement des services aux particuliers peut contribuer à atténuer les effets d'une désindustrialisation accélérée...

La désindustrialisation des pays développés devrait se poursuivre, sous le double effet de la hausse des niveaux de vie et de la concurrence des zones émergentes. Si cette désindustrialisation comporte une menace d'érosion de la capacité compétitive de la France, la tertiarisation de l'économie, qu'elle soit spontanée ou favorisée par certaines politiques, n'en ait pas la raison. Les causes doivent être cherchées ailleurs, et appellent des réponses spécifiques et appropriées.

On peut même avancer que le développement des services aux particuliers peut contribuer à atténuer cette menace, à supposer qu'elle soit bien réelle. Les créations d'emplois correspondants, grâce à l'augmentation de la masse salariale et à la baisse du chômage en résultant, rendront en effet possible un allègement de charges sociales et donc une réduction du coût du travail bénéficiant à tous les secteurs.

2.5.4. ... et à amortir le choc du vieillissement démographique

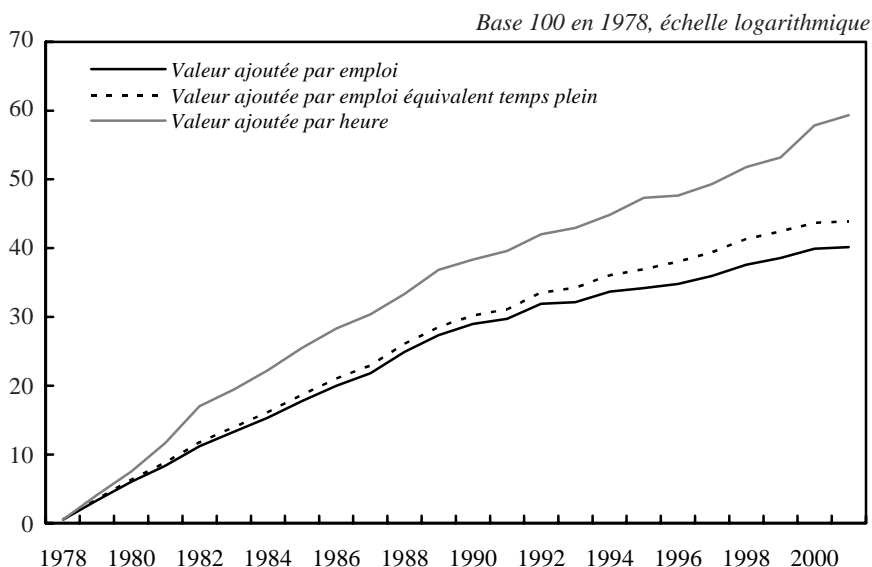
Le choc du vieillissement, qui conduira à réduire d'environ 1 % par an le revenu par habitant pendant vingt ans, peut en effet être significativement amorti par le retour au plein emploi, dans tous les pays comme la France ayant un taux d'emploi initial faible.

Annexe 1

Les différents ratios d'intensité capitaliste et de productivité

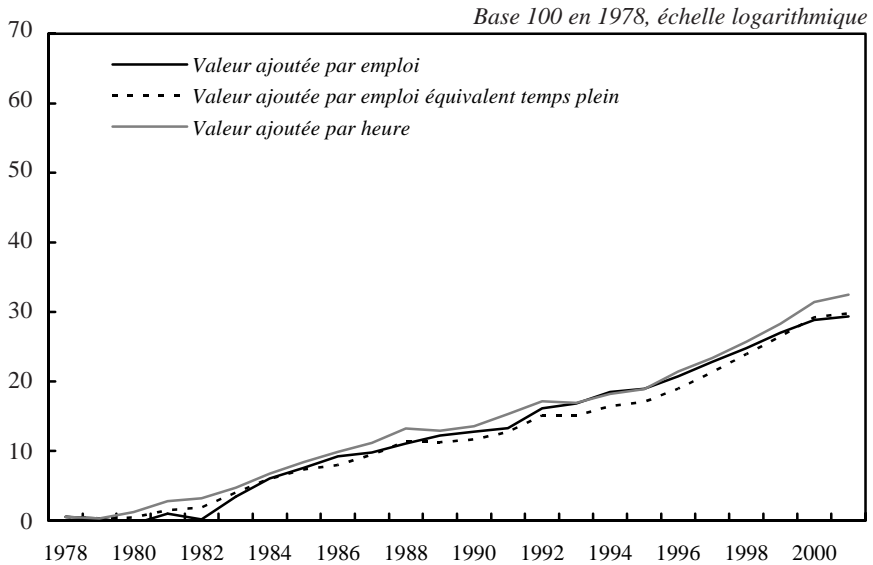
Le capital (ou la production) peut être rapporté soit au nombre d'emplois, soit au nombre d'emplois en équivalent temps plein, soit au nombre d'heures travaillées. Les valeurs de ces différents ratios s'obtiennent les unes à partir des autres en les multipliant par des caractéristiques des économies telles que la part du temps partiel ou le nombre d'heures travaillées par personne employée. Les valeurs de ces ratios ont, ou non, les mêmes évolutions pour un pays donné selon que ces caractéristiques sont constantes ou varient dans le temps. Aux États-Unis, ces paramètres sont restés pratiquement constants alors qu'en France ils ont beaucoup varié, de sorte que les trois indicateurs d'intensité capitaliste ou de productivité sont très proches pour les États-Unis, mais très différents pour la France. Les graphiques suivants l'illustrent pour la productivité.

1. Production par emploi, par emploi en équivalent temps plein et par heures travaillées en France



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

2. Production par emploi, par emploi en équivalent temps plein et par heures travaillées aux États-Unis



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

Dans le texte, le dénominateur utilisé sera toujours le nombre d'emplois. On parlera indifféremment d'intensité capitalistique ou de capital par emploi. La productivité (aussi appelé productivité apparente du travail) sera définie comme le rapport de la valeur ajoutée en volume au nombre d'emplois.

Le taux d'emploi rapporte le nombre d'emplois à la population en âge de travailler qui sera, sauf mention contraire, celle des personnes âgées de 15 à 64 ans.

Annexe 2

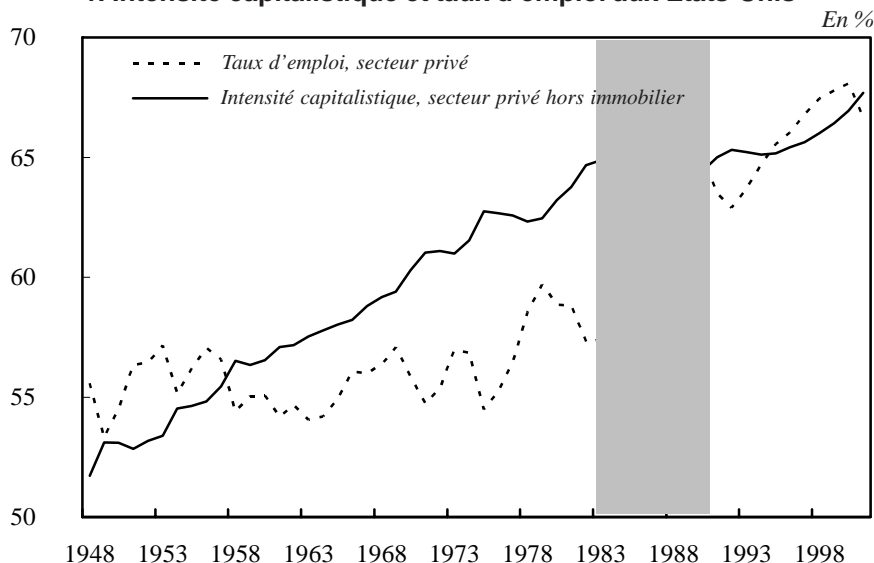
L'effet de la recomposition sectorielle de l'offre sur les évolutions de l'intensité capitaliste et de la productivité (effet de structure)

Cette annexe vise à identifier la part qui revient à la recomposition sectorielle de l'offre en direction des services à fort contenu en main d'œuvre dans les évolutions du capital par tête et de la productivité du travail. Dans sa phase la plus intense, la montée de l'emploi dans les services aux producteurs et aux consommateurs a très largement contribué au ralentissement de l'intensité capitaliste aux États-Unis. Cet effet de structure gomme également pour partie la vigueur de l'accélération de la productivité que l'on constate au sein de chaque branche au cours des années quatre-vingt-dix. Cet effet joue dans le même sens en France, mais avec une bien moindre ampleur.

1. Évolution de l'intensité capitaliste

Entre 1983 et 1991, l'économie américaine a connu une augmentation sans précédent depuis l'après-guerre de son taux d'emploi (graphique 1). Cette période correspond à un redéploiement de l'appareil productif en direction notamment des services aux consommateurs au sens large (commerce, services collectifs d'éducation, de santé ou à la personne), et des services aux entreprises.

1. Intensité capitaliste et taux d'emploi aux États-Unis



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

Simultanément, durant cette période, on assiste à une baisse d'une ampleur exceptionnelle du rythme de progression de l'intensité capitaliste. Faut-il y voir les effets du renchérissement du coût du capital consécutif au durcissement de la politique monétaire au tournant des années soixante-dix/quatre-vingt ? Auquel cas, le coup d'arrêt à la hausse séculaire l'intensité capitaliste devrait se retrouver dans tous les secteurs. Ou faut-il y voir l'impact d'un redéploiement massif vers des secteurs tertiaires faiblement capitalistes ?

Les mécanismes qui sous-tendent la décélération de l'intensité capitaliste et la montée concomitante du taux d'emploi privé (de 7 points durant cette période), attirent d'autant plus l'attention que la hausse du taux d'emploi est d'un ordre de grandeur comparable à l'objectif que se sont assigné les pays européens au Conseil de Lisbonne de 2000.

Une décomposition en sous-secteurs de la sphère productive privée américaine (hors immobilier), sur la base de la nomenclature STAN de l'OCDE, confirme l'idée communément admise que les services qui se sont développés au fil des deux dernières décennies sont riches en main d'œuvre et relativement pauvres en capital physique. Les activités tertiaires de santé et d'éducation, de service à la personne et aux entreprises, dans lesquelles la croissance de l'emploi s'est concentrée apparaissent bien aux derniers rangs en termes de niveau de capital par tête (graphiques 2a et b).

On peut sur cette base supposer que le ralentissement de l'intensité capitaliste est en grande partie imputable au redéploiement de l'activité et de l'emploi vers ces secteurs. C'est effectivement ce que confirme la décomposition de l'intensité agrégée en un terme « *intra* », représentatif des évolutions de l'intensité capitaliste propres à chaque branche, et donc en raisonnant à structure d'emploi constante, et en un terme « *inter* », qui mesure l'impact du déplacement de l'offre vers les secteurs peu intenses en capital (cf. encadré ci-dessous).

Composante « *intra* » et « *inter* » de l'intensité capitaliste^(*)

Si l'on note pour le sous secteur i : K_i le stock de capital net, L_i l'emploi et $k_i = \frac{K_i}{L_i}$ l'intensité capitaliste, l'évolution de l'intensité capitaliste agrégée entre $t-1$ et t se décompose en deux termes :

$$\text{Terme intra} = \sum_{\text{secteurs } i} \frac{k_i^t - k_i^{t-1}}{k_i^{t-1}} \times \frac{K_i^{t-1}}{K^{t-1}}$$

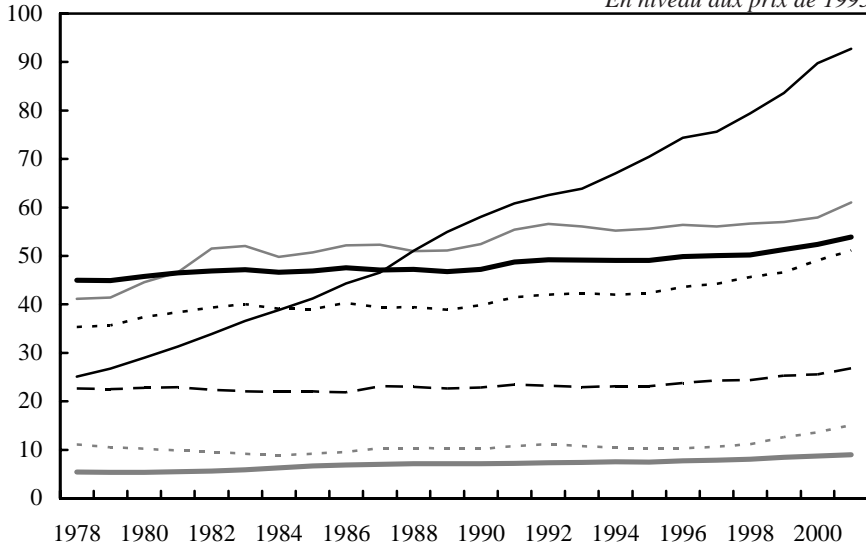
$$\text{Terme inter} = \sum_{\text{secteurs } i} \frac{k_i^{t-1}}{k^{t-1}} \times \left(\frac{L_i^t}{L^t} - \frac{L_i^{t-1}}{L^{t-1}} \right)$$

Cf. Lahidji (2000).

2. Capital par heure

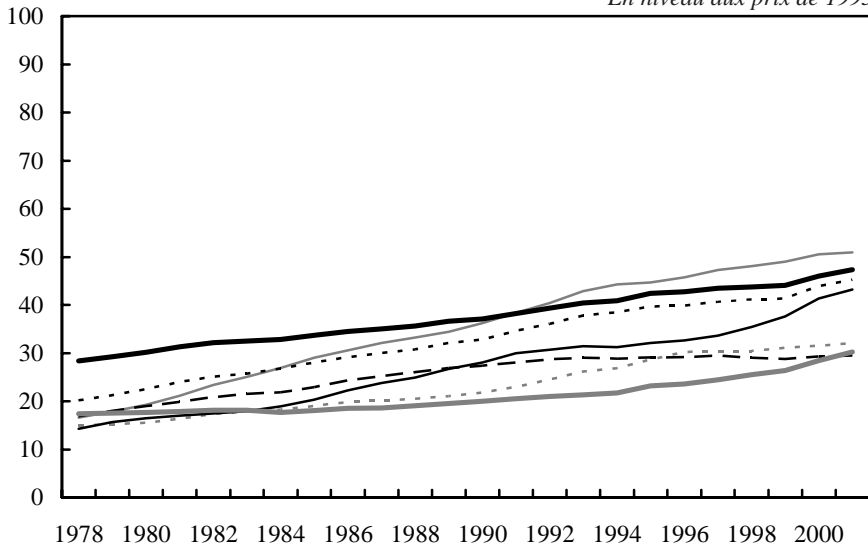
a. États-Unis

En niveau aux prix de 1995



b. France

En niveau aux prix de 1995



- Industrie 10-45
- - - Distribution 50-52 & 60-64
- - - Services entreprises 71-74
- Finance & assurance 65-67
- - - Services aux particuliers 55 & 90-93 hors associations
- Santé et éducation 80-85, hors services sociaux
- Services, total

Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

La composante « intra » de la croissance annuelle de l'intensité capitalistique ne connaît après 1983 aux États-Unis, date de rupture concernant l'évolution de l'intensité agrégée, qu'un très faible infléchissement, et demeure centrée sur un rythme de 2 à 2,5 % quel que soit le concept retenu (capital rapporté aux emplois occupés ou au nombre d'heures travaillées, graphiques 3a et b). De 1983 à 1991, la rupture à la baisse du rythme de progression de l'intensité capitalistique est presque intégralement imputable à la composante « inter », et relève ainsi essentiellement du profond mouvement de recomposition de l'offre en direction des services riches en main d'œuvre. Par la suite, le retour sur sa tendance de long terme du rythme de la progression de l'intensité capitalistique combine à la fois une accélération de l'effet « intra », et une légère atténuation de l'effet « inter ». Il se caractérise en particulier par une forte accumulation du capital en technologies de l'information et de la communication (TIC), en particulier dans des secteurs traditionnels comme le commerce ou la santé.

On pourrait supposer à partir de cette observation que la décomposition sectorielle de l'intensité capitalistique en France obéit à la même logique. Comparée au cas américain, la situation française est particulière :

- la hausse du taux d'emploi y est bien plus tardive ;
- le ralentissement de l'intensité capitalistique après 1995 relève principalement de la composante « intra ».

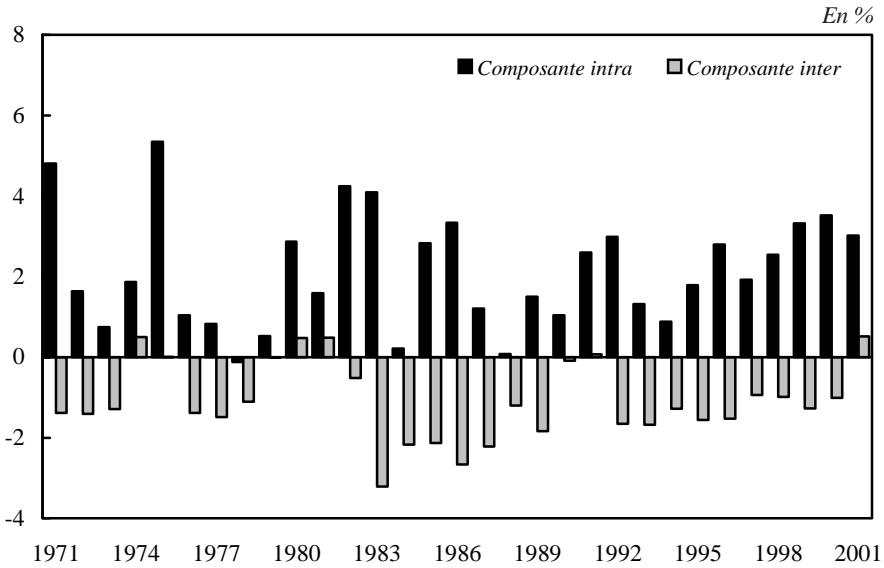
Les effets de recomposition sectorielle de l'emploi jouent dans le même sens, mais avec une ampleur moindre. Ceci indique un décalage par rapport aux États-Unis qui concerne non pas tant la profondeur du processus de recomposition de l'offre que des différences dans le contenu en emploi des services : en France, l'influence de ces effets est amoindrie par une structure beaucoup plus resserrée des niveaux d'intensité capitalistique sectoriels. En d'autres termes, la dualité entre industrie et services qui caractérise les États-Unis en termes de combinaison productive est bien moins notoire en France, comme si l'ensemble des secteurs était soumis à une même tension visant à économiser le facteur travail. Cette contrainte commune évoque inévitablement un problème de coût du travail trop élevé.

2. Évolution de la productivité

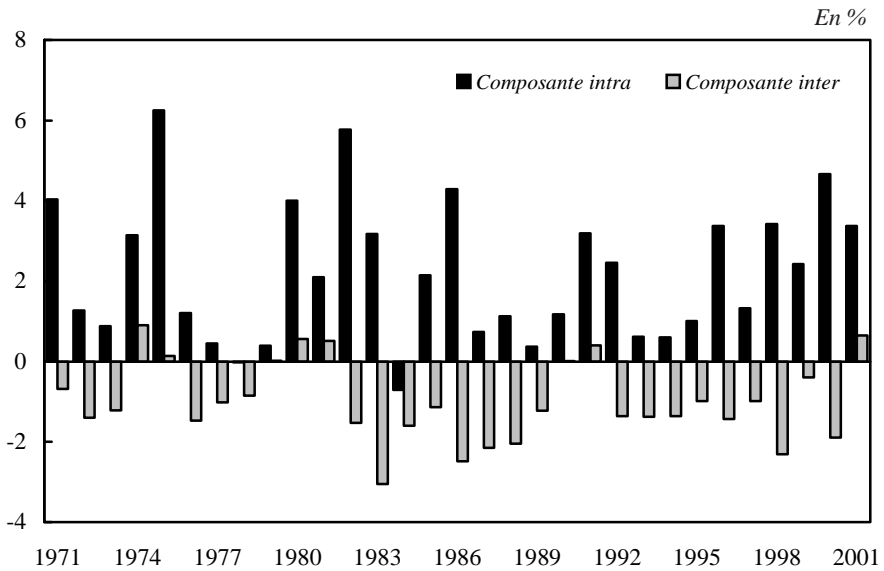
Aux États-Unis, le développement des secteurs à faible niveau de productivité devrait se traduire mécaniquement par un ralentissement des gains de productivité de l'ensemble du secteur privé. On constate en effet que la composante « inter » de la productivité est régulièrement négative depuis le début des années quatre-vingt. Elle a contribué à un ralentissement du taux de croissance de la productivité de l'ordre de 1 point par an, de 1983 à 1995. Mais ce mouvement est plus que compensé par l'amélioration des gains de productivité intra-sectoriels, surtout après 1995.

3. Décomposition du capital aux États-Unis

a. Par emploi



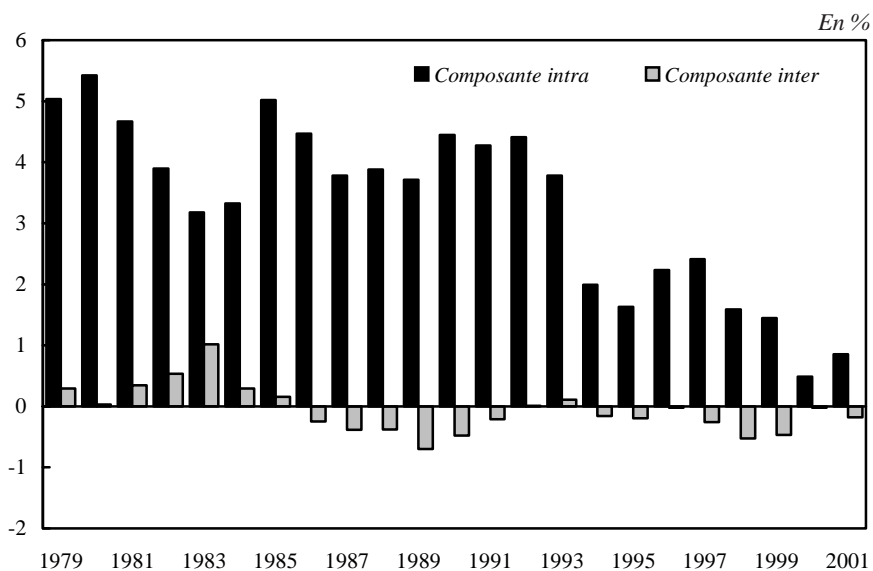
b. Par heure



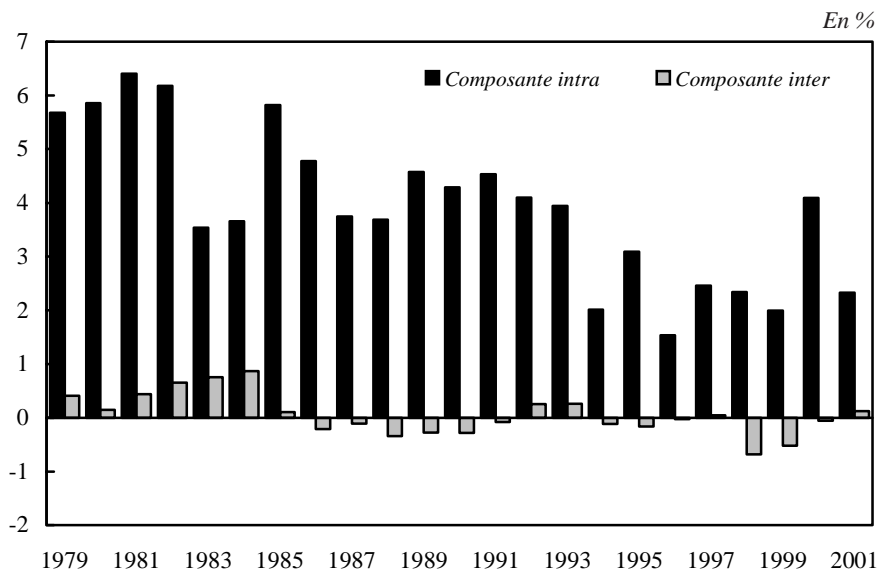
Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

4. Décomposition du capital en France

a. Par emploi



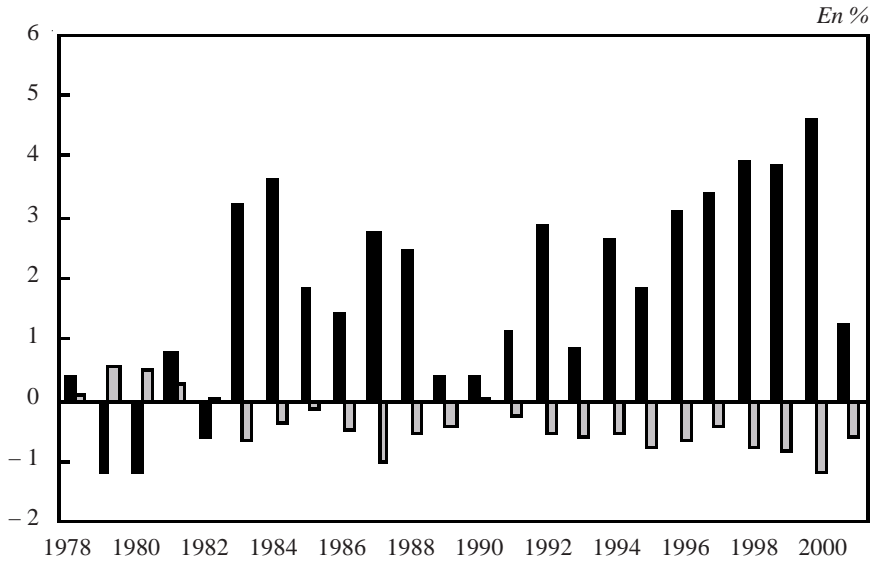
b. Par heure



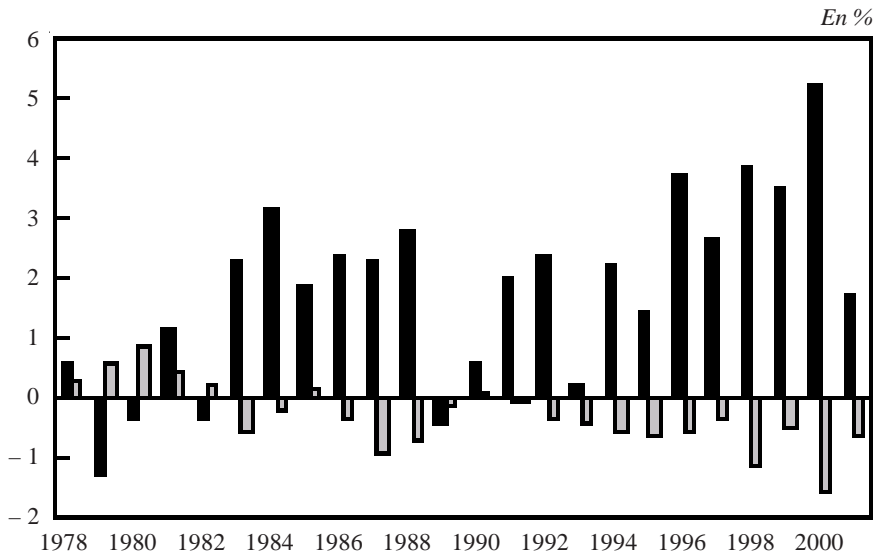
Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

5. Décomposition de la productivité aux États-Unis

a. Par tête



b. Horaire



Sources : INSEE, BEA, OCDE et calculs Commissariat général du Plan.

Le poste commerce-hôtels-restaurants en France et aux États-Unis : emploi et productivité

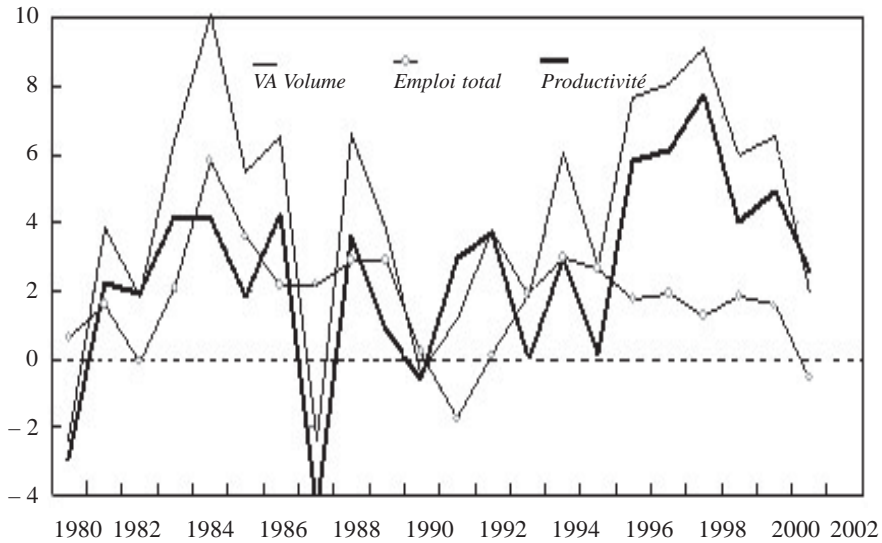
L'écart de gains de productivité dans les services entre la France et les États-Unis sur la période récente provient pour partie du poste commerce-hôtels-restaurants. De fait, les États-Unis ont connu dans ce secteur des gains de productivité deux fois supérieurs à ceux de la France entre 1996 et 2000.

Il faut tout d'abord expliquer que le dynamisme de la productivité du poste commerce-hôtels-restaurants aux États-Unis n'est pas le fait d'un tassement de l'emploi, puisque celui-ci a progressé sur cette période à un rythme relativement stable de l'ordre de + 1,5 % par an. L'existence de forts gains de productivité est au contraire le résultat d'une nette accélération de la valeur ajoutée en volume (*cf.* graphique 1). On peut suggérer deux explications à ce phénomène. La première met en avant une meilleure prise en compte de l'amélioration de la qualité du service dans ce secteur, renvoyant donc à des problèmes de mesure de la valeur ajoutée en volume. La seconde explication pourrait résider dans une meilleure combinaison des facteurs de production : le redressement des créations nettes d'emploi au début des années quatre-vingt-dix se traduit, avec un délai correspondant au temps nécessaire à la réorganisation du secteur et à l'incorporation de nouvelles technologies, par une accélération de la production de services sensible dès 1994 (*cf.* complément C). En France, dans le même secteur, la situation est différente : l'emploi se raffermi tandis que la production ralentit, ce qui conduit à une baisse des gains de productivité (*cf.* graphique 2).

Regardons la structure de l'emploi dans chacun des deux pays : la part de l'emploi du poste commerce-hôtels-restaurants dans l'emploi total est systématiquement plus élevée de 3 à 4 points aux États-Unis qu'en France. Cette divergence ressort encore mieux lorsque l'on considère les taux d'emploi (l'emploi sectoriel rapporté à la population en âge de travailler), qui s'établissent en 2000 à 11 % pour la France et 20 % pour les États-Unis.

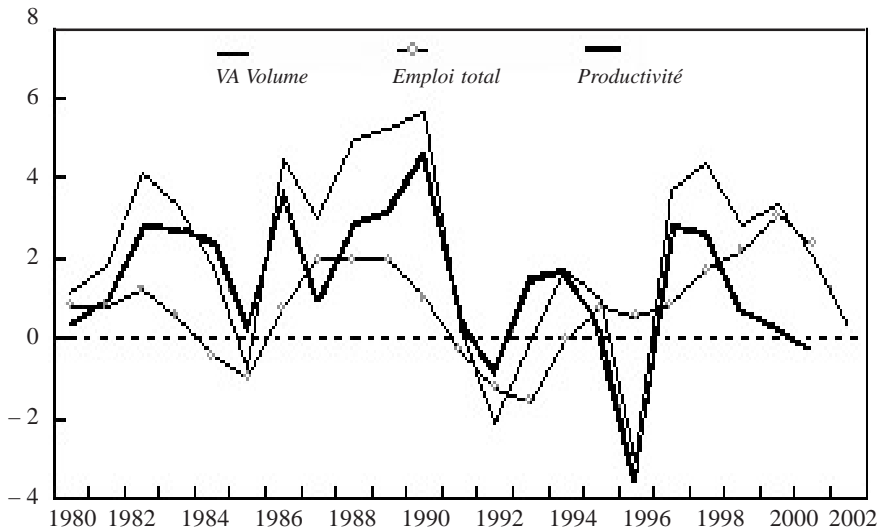
Pourtant, le rythme de création nette d'emploi dans ce secteur est supérieur en France à celui des États-Unis depuis 1998. Comment comprendre alors que l'on entende dans le même temps parler d'un déficit d'emploi en France ? Il faut pour cela se remémorer les ordres de grandeurs des populations employées : en 2000, le secteur commerce-hôtels-restaurants compte environ 4 millions d'emplois en France, pour 37 millions aux États-Unis. Ce simple « effet de base » fait que les écarts demeurent inchangés, même

1. Évolutions de la VA en volume, de l'emploi et de la productivité du poste Commerce-Hôtels-Restaurants aux États-Unis



Sources : OCDE et calculs CGP.

2. Évolutions de la VA en volume, de l'emploi et de la productivité du poste Commerce-Hôtels-Restaurants en France



Sources : OCDE et calculs CGP.

lorsque la France crée davantage d'emplois qu'aux États-Unis. En revanche, si la France avait connu en 2000 le même taux d'emploi qu'aux États-Unis dans ce secteur, cela aurait représenté un surcroît de près de 3,5 millions d'emplois ! C'est ce calcul simple sur le nombre d'emploi par personne en âge de travailler qui conduit les économistes à considérer le champ commerce-hôtels-restaurants comme un gisement d'emploi, et non une éventuelle faiblesse du rythme de créations d'emploi dans ce secteur au regard des autres pays.

Références bibliographiques

- Aglietta M., D. Blanchet et F. Héran (2002) : « Population et économie » in *Démographie et économie*, Rapport du CAE, n° 35, La Documentation française.
- Ark, van, B. et N. Craft (1996) : *Quantitative Aspects of Post-War European Economic Growth*, Cambridge University Press, septembre.
- Ark, van, B., E. Monnikhof et N. Mulder (1999) : « Productivity in Services : An International Comparative Perspective », *Canadian Journal of Economics*, vol. 32, n° 2, avril.
- Artus P. (2004) : « Productivité et croissance : politiques et stratégie sectorielle » in *Productivité et croissance*, Rapport du CAE, n° 48, La Documentation française.
- Bassanini A., D. Pilat, S. Scarpetta et P. Schreyer (2000) : « Economic Growth in the OECD Area : Recent Trends at the Aggregate and Sectoral Level », *OCDE, Département ECO, Working Paper*, n° 248, juin.
- Bassanini A., S. Scarpetta et I. Visco I. (2000) : « Knowledge, Technology and Economic Growth : Recent Evidence from OECD Countries », *OCDE Département ECO, Working Paper*, n° 259, octobre.
- Bertrand M. et F. Kramarz (2002) : « Does Entry Regulation Hinder Job Creation ? Evidence from the French Retail Industry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 4, novembre.
- Blanchard O. et S. Fischer (1989) : *Lectures on Macroeconomics*, MIT Press.
- Cahuc P. (2003) : « Pour une meilleure protection de l'emploi », *Document de Travail du COE*, n° 63, juin.
- Cette G. (2004) : « Productivité et croissance : diagnostic macroéconomique et lecture historique » in *Productivité et croissance*, Rapport du CAE, n° 48, La Documentation française.
- Cohen C. et M. Debonneuil (2001) : « L'économie de la nouvelle économie » in *Nouvelle économie*, Rapport du CAE, n° 28, La Documentation française.
- Commission européenne (2002) : *Productivity Growth in EU Services*, European Competitiveness Report, DG Enterprises, Commission Staff Working Paper.

- Debonneuil M et L. Fontagné (2003) : « La France est-elle compétitive ? » in *Compétitivité*, Rapport du CAE, n° 40, La Documentation française.
- Didier M., M. Martinez et S. Duchassaing (2002) : « Piloter une économie de services », *Études pour le Comité de Liaison des Services*, Rexecode, septembre.
- Didier M., M. Martinez et S. Duchassaing (2002) : « La création de valeur dans les services », *Études pour le Comité de Liaison des Services*, Rexecode, septembre.
- Gadrey J. (2003) : *Socio-économie des services*, La Découverte, Coll. 'Repères', n° 369.
- Garibaldi P. et P. Mauro (1999) : « Deconstructing Job Creation », *Working Paper FMI*, WP/99/109, août.
- Gonzales L. (2002) : « L'incidence du recours à l'intérim sur la mesure de la productivité du travail des branches industrielles », *Économie et Statistiques*, n° 357-358.
- INSEE (2002) : « La France des services 2002-2003 », *INSEE Références*, novembre.
- Institut für Hörere Studien (2003) : *Impact économique de la réglementation relative aux professions libérales dans différents États membres*, Commission européenne, DG Concurrence.
- Lahidji R. (2000) : « Le dualisme de la nouvelle économie » in *Nouvelle économie*, Rapport du CAE, n° 28, La Documentation française.
- Nicoletti G. (2001) : « Regulation in Services : OECD Patterns and Economic Implications », *OCDE, Département ECO Working Paper*, n° 287, février.
- Nicoletti G. et S. Scarpetta (2003) : *Regulation, Productivity and Growth : OECD Evidence*, *OCDE, Département ECO Working Paper*, n° 347, janvier.
- OCDE (2000) : « L'emploi dans l'économie des services : nouveau bilan », *Perspectives de l'Emploi*, juin.
- O'Mahony, M. et B. van Ark (2003) : *EU Productivity and Competitiveness : An Industry Perspective*, Enterprise Publications, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Piketti T. (1997) : « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, décembre.
- Wolf I. A. (2003) : « Productivity Growth in Service Industries: An Assessment of Recent Patterns and the Role of Measurement », *OCDE, Département STI, Working Paper*, n° 7, juin.

Les obstacles à la création d'emploi dans les services^(*)

Pierre Cahuc

*Professeur à l'Université de Paris 1, CREST, CEPR, IZA^(**)*

Introduction

Depuis plusieurs décennies, la forte croissance de l'emploi dans les services touche l'ensemble des pays de l'OCDE. La France ne fait pas exception à la règle : depuis 1975, la France détruit des emplois dans l'industrie et l'agriculture et en crée dans le secteur tertiaire⁽¹⁾. Pourtant, les comparaisons internationales indiquent que la faiblesse du taux d'emploi⁽²⁾ en France ne résulte pas particulièrement de mauvaises performances de l'industrie. Par rapport aux pays dont les taux d'emploi sont élevés, l'emploi en France est insuffisamment développé dans l'ensemble des secteurs d'activité, avec, toutefois, un déficit d'emploi plus prononcé dans le tertiaire, en particulier dans les secteurs du commerce, l'hôtellerie-restauration et, dans une moindre mesure, la santé et l'action sociale. Si la France avait le même taux

(*) Je remercie, à divers titres, sans toutefois engager leur responsabilité, Michèle Debonneuil, Dominique Goux, Francis Kramarz, Guy Laroque, Franck Malherbet et André Zylberberg. Je remercie aussi toutes les personnes qui ont participé activement aux réunions de préparation pour ce rapport, et en particulier Saïd Adjerad, Hervé Bonnaz, Magali Demotte-Mainard, Carole Deneuve, Sylvie Duchassaing, Hélène Durand, Stéphanie Jamet, Fabrice Lenseigne, Frédéric Lerais, Michel Martinez, Johanna Melka, Laurence Nayman, Olivier Passet, Paul Swaim, Fabien Toutlemonde et Daniel Vasseur.

(**) CREST : Centre de recherche en économie et statistique, Paris ; CEPR : Center of Economic Policy Research, Londres ; IZA : Institute for the Study of Labour, Bonn.

(1) Dans l'ensemble de cet article, le commerce et les transports sont intégrés dans les « services ». Nous parlerons donc indifféremment du secteur « tertiaire » ou des « services ».

(2) Le taux d'emploi est égal au nombre de personnes en emploi divisé par la population en âge de travailler, qui correspond habituellement aux personnes âgées de 15 à 64 ans.

d'emploi que les États-Unis dans le commerce et l'hôtellerie-restauration⁽³⁾, elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires ; la même comparaison avec les Pays-Bas aboutit à 1,8 million d'emplois et à 1,2 million dans les cas de l'Allemagne et du Danemark.

Certes, il ne s'agit pas ici d'affirmer que tous les pays doivent converger vers un même modèle, où la part d'emploi dans chaque secteur serait reproduite à l'identique. La diversité des ressources naturelles, des savoir-faire, des structures démographiques et des traits culturels influence bien évidemment non seulement la spécialisation internationale mais aussi la structure productive de chaque pays. Il s'agit plutôt de repérer les caractéristiques de l'économie française susceptibles d'expliquer le faible développement de l'emploi dans certaines activités de services.

Dans cette perspective, de nombreux éléments empiriques suggèrent que l'insuffisance d'emploi provient tout d'abord du fonctionnement du marché du travail, qui défavorise l'émergence de certaines activités de services. Mais l'insuffisance d'emploi provient aussi du fonctionnement du marché des services, car plusieurs aspects de la réglementation de la concurrence semblent avoir un impact négatif marqué sur l'emploi. Plus précisément, les mauvaises performances en matière de création d'emploi dans les services proviennent, en grande partie, de deux sources qui interagissent :

- une réglementation du marché du travail peu propice à la création d'emploi dans certaines activités de services, caractérisées par une très forte rotation de la main d'œuvre, un usage intensif du travail à temps partiel et une part importante d'emplois faiblement rémunérés ;
- une réglementation du marché des services inadaptée dans certains secteurs où la réglementation de la concurrence crée des barrières à l'entrée, dont les études disponibles indiquent qu'elles ont un impact négatif sur la productivité et l'emploi sans amélioration, en contrepartie, du bien-être des consommateurs.

Ce constat conduit à dégager les priorités suivantes pour favoriser la création d'emploi dans les services.

Premièrement, adapter le fonctionnement du marché du travail pour exploiter les gisements d'emplois tertiaires. Dans ce domaine, quatre priorités se dégagent.

- le sous-développement du secteur tertiaire illustre tout d'abord le poids négatif d'un coût élevé du travail peu qualifié sur l'emploi : ce problème demeure, en dépit des mesures d'allègement de charges sociales déjà mises en œuvre, y compris sur la période récente, et il raisonnera comme un leitmotiv ennuyeux tant qu'il ne sera pas résolu. L'examen de la situation du secteur tertiaire confirme que le coût du travail peu qualifié est aujourd'hui un frein à l'emploi en France. Dans ce contexte, le salaire minimum est un

(3) Ce phénomène a été souligné par Piketty (1998) lors d'une comparaison entre la France et les États-Unis. Cette étude complète le constat de Piketty en effectuant des comparaisons avec d'autres pays et en avançant des explications complémentaires, concernant, notamment, le fonctionnement du marché du travail et la réglementation de la concurrence sur le marché des services.

mauvais instrument de redistribution du revenu s'il ne s'accompagne pas d'une maîtrise du coût du travail. Sur ce point, il n'y a pas grand-chose à dire de nouveau, ni de miracle à attendre ; en particulier, l'ensemble des études empiriques disponibles indique qu'on ne peut attendre beaucoup de la prise en charge de la formation professionnelle par la collectivité. Aucune étude empirique ne permet de penser qu'il est possible d'accroître significativement, à moindre coût, l'efficacité des personnes exclues ou en marge de l'emploi par de vastes programmes de formation professionnelle, car la formation qui réussit est très onéreuse. Le coût du travail peu qualifié doit donc être réduit. Cette réduction peut s'effectuer par des allègements de charges *étroitement* ciblées sur les bas salaires. C'est une condition nécessaire pour insérer dans l'emploi les populations dont l'insertion sur le marché du travail est la plus difficile : les jeunes, les femmes, les immigrés et les personnes peu qualifiées ;

- dans le secteur des services, où la volatilité et la rotation de la main d'œuvre sont des facteurs clefs de la productivité et de l'emploi, les effets pervers de la réglementation française de la protection de l'emploi sont exacerbés. La réglementation de la protection de l'emploi doit donc être adaptée (Blanchard et Tirole, 2003 et Cahuc, 2003b) ;

- les barrières au développement du temps partiel, dues en grandes parties aux particularités du système socio-fiscal, qui constituent des freins au développement de certains secteurs du tertiaire, doivent être changées. Une réforme de la Prime pour l'Emploi peut contribuer à lever ces barrières ;

- enfin, la prise en charge de la formation professionnelle par la collectivité a aussi un rôle à jouer si elle consiste en la mise en œuvre de programmes intensifs, *étroitement ciblés*, en partenariat avec les entreprises.

Ces priorités ne doivent pas consister à « flexibiliser » ou à « déréguler » sans discernement les marchés du travail et des services. Une fois résolus les problèmes liés au coût du travail faiblement qualifié, il s'agit d'adapter la réglementation de ces marchés à une économie où le secteur tertiaire est amené à prendre une place prépondérante, ce qui entraîne vraisemblablement des emplois de plus en plus volatils, des carrières salariales plus incertaines, une diversité accrue des conditions de travail et de nouveaux modes de relations entre clients et prestataires. Cette adaptation nécessite une réorganisation globale du système de gestion de l'emploi, dont la logique doit être fondée sur une protection des *personnes*. La logique actuelle, qui vise à protéger plutôt les *emplois*, est en effet inefficace : elle décourage l'innovation, crée des rentes de situation et joue fréquemment, en fin de compte, contre l'emploi. La protection des personnes passe par une meilleure mutualisation des coûts associés aux reconversions en facilitant, d'un côté, l'adaptation de la structure productive et, de l'autre, les possibilités de reconversion offertes aux travailleurs. Dans ce domaine, l'amélioration de l'accompagnement des épisodes de recherche d'emploi est primordiale.

Deuxièmement, modifier les éléments de la réglementation de la concurrence qui instituent des barrières à l'entrée, ou des interférences sur la formation des prix, dont les justifications en termes de protection du con-

sommateur ne sont pas clairement établies. La stratégie consistant à tenter de protéger des entreprises et des emplois existants en limitant l'entrée de compétiteurs utilisant des technologies *a priori* moins intensives en main d'œuvre n'est pas efficace. Elle se traduit, à terme, par moins d'innovation, moins de création de produits, moins de gains de productivité, des prix plus élevés et, finalement, un effet contraire à l'objectif recherché : moins d'emplois ; avec, en contrepartie, des marges substantielles pour les entreprises bénéficiant des protections. Le commerce de détail est particulièrement concerné par ce type de problème, mais d'autres activités, dans l'hôtellerie-restauration, la santé, les transports de personnes, et dans le domaine juridique le sont aussi.

Cette contribution est organisée en deux parties. La première met en perspective l'évolution sectorielle de l'emploi en France grâce à des comparaisons internationales. La seconde met en lumière les obstacles à la création d'emploi dans le tertiaire et les mesures qui peuvent être prises pour les surmonter.

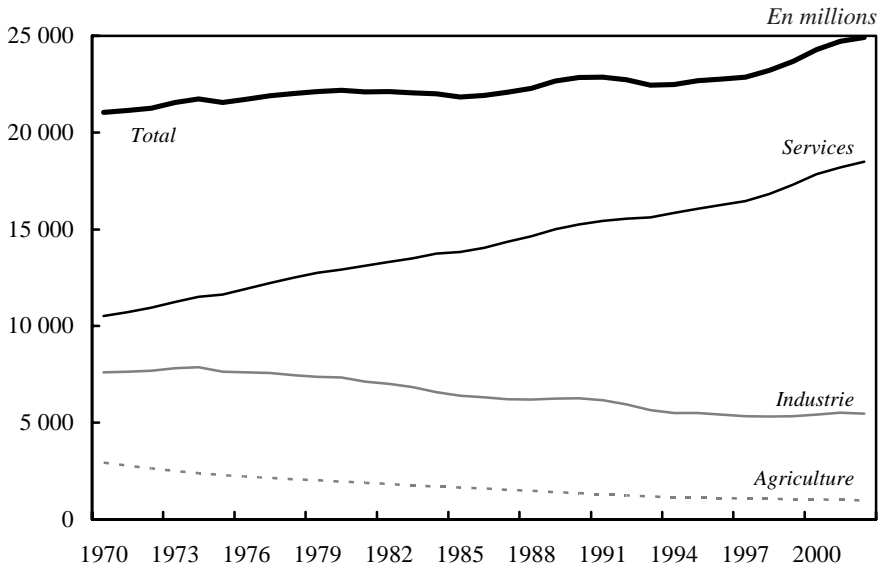
1. L'emploi dans le secteur tertiaire

Cette première partie commence par mettre en évidence les principales caractéristiques du développement de l'emploi dans le secteur tertiaire en France depuis le début des années soixante-dix. Il apparaît que le secteur tertiaire joue le rôle moteur en matière de création d'emplois. Certains s'en inquiètent parfois en soulignant que cette évolution correspond à une désindustrialisation défavorable à la vigueur de l'économie française. Néanmoins, les comparaisons internationales de structure d'emploi ne corroborent pas de telles inquiétudes : les pays qui ont les meilleures performances en matière d'emploi et de PIB par tête sont aussi ceux qui ont les plus fortes proportions d'emploi dans le secteur des services. De ce point de vue, la France accuse plutôt un déficit d'emploi dans le tertiaire, bien que ce secteur constitue sa seule source de création nette d'emploi depuis trente ans. Ce déficit est particulièrement marqué dans le commerce de détail, l'hôtellerie-restauration et dans la santé et l'action sociale.

1.1. La situation en France

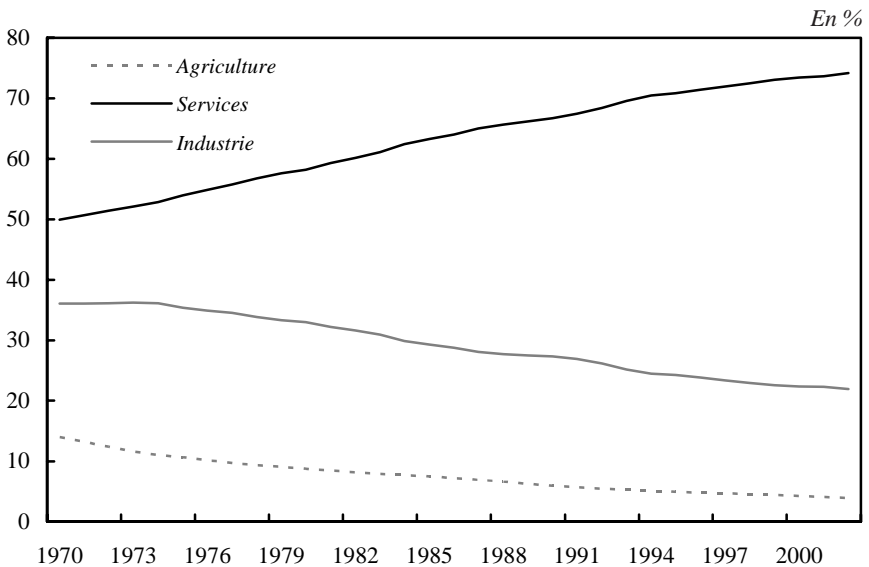
Depuis 1975, l'augmentation du volume de l'emploi provient en France du secteur des services. Le graphique 1 montre que l'emploi est passé de 21 à 25 millions entre 1970 et 2002. Sur la même période, 8 millions d'emplois ont été créés dans le tertiaire, tandis que l'industrie et l'agriculture en détruisaient chacune 2 millions. Cette évolution correspond à un accroissement de la part des services dans l'emploi total, qui est passée de 50 % en 1970 à 75 % en 2002. La montée du secteur des services n'est pas un phénomène nouveau. Le mouvement de tertiarisation de l'emploi existe en effet depuis le début du XX^e siècle, où la part de l'emploi dans les services s'élevait à 28 % ; il s'est néanmoins accentué à partir des années soixante. Le déclin de la part de l'emploi industriel est plus récent : il a commencé, comme l'indique le graphique 1, en 1975.

1. L'emploi en France



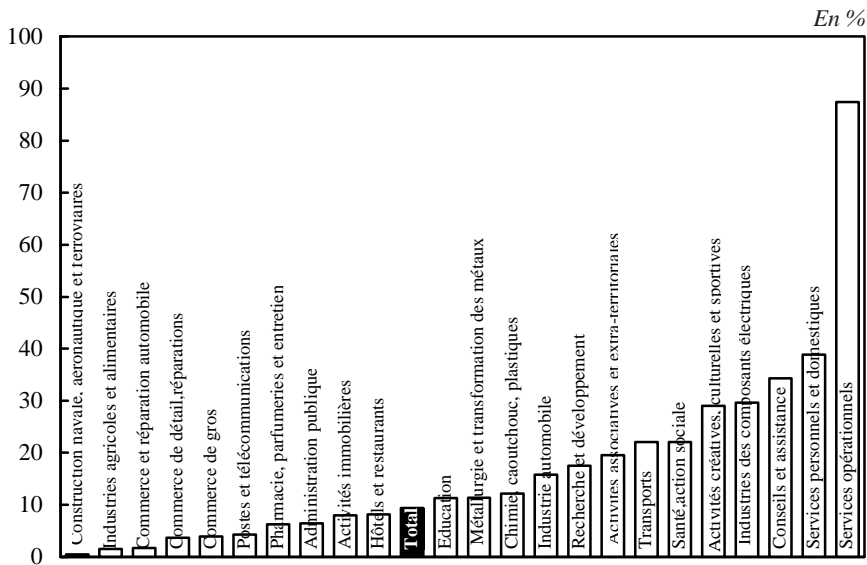
Source : OCDE.

2. Part de l'emploi par secteur en France



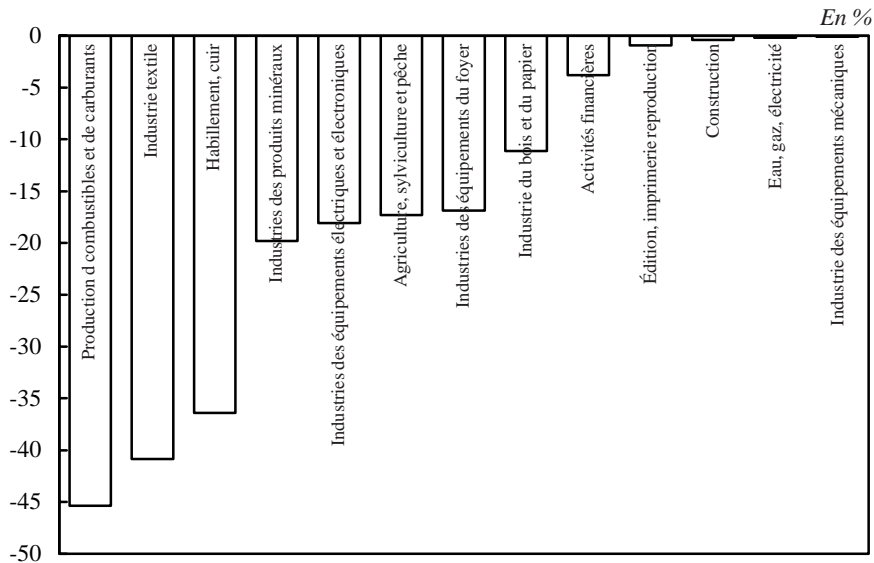
Source : OCDE.

3. Variation de l'emploi dans les secteurs créateurs d'emplois en France entre 1993 et 2002 : décomposition en 36 secteurs



Source : Enquête Emploi.

4. Variation de l'emploi dans les secteurs destructeurs d'emplois en France entre 1993 et 2002 : décomposition en 36 secteurs

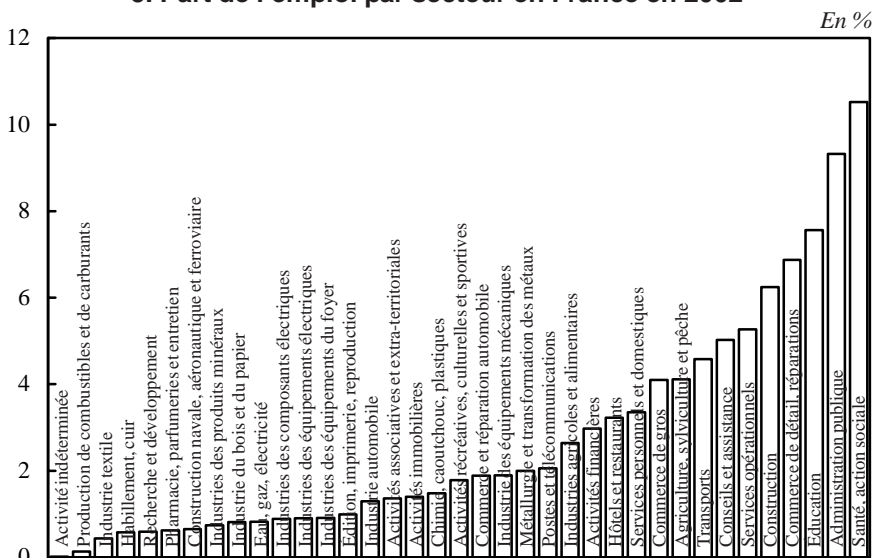


Source : Enquête Emploi.

L'examen de l'évolution de l'emploi à un niveau de désagrégation plus fin, comprenant 36 secteurs, montre que l'emploi croît depuis dix ans dans l'ensemble des secteurs du tertiaire, sauf dans les activités financières, dont les effectifs ont diminué de 4 % en dix ans (graphiques 3 et 4). Les performances en matière de création d'emploi sont néanmoins assez diversifiées. L'emploi des services opérationnels a connu une croissance exceptionnelle, conduisant à un accroissement de 86 % en dix ans, contre 38 % pour le secteur des services personnels et domestiques qui arrive en deuxième position. Dans l'ensemble, les activités tertiaires dont la croissance de l'emploi a été supérieure à la moyenne française entre 1993 et 2002 sont, par ordre décroissant, outre les deux secteurs qui viennent d'être mentionnés : le conseil et l'assistance aux entreprises, les activités récréatives, culturelles et sportives, la santé et l'action sociale, les transports, la recherche et le développement, et l'éducation.

L'examen de la décomposition du secteur tertiaire en sous-secteurs révèle aussi qu'une part importante de l'emploi des services appartient au secteur non marchand. Le secteur tertiaire marchand est composé du commerce, du transport, des services aux entreprises, des services aux ménages et des activités immobilières et financières. Le secteur tertiaire non marchand est composé par l'administration publique, la santé et l'action sociale, et l'éducation. Le graphique 5 montre que les secteurs « Santé et action sociale », « Administration publique » et « Éducation » représentent à eux trois 27,4 % de l'emploi total. En outre, il apparaît que la part de l'emploi des services marchands dans l'ensemble du secteur tertiaire a décliné légèrement et régulièrement depuis vingt-cinq ans : elle est passée de 66 à 62 % entre 1978 et 2003.

5. Part de l'emploi par secteur en France en 2002



Source : Enquête Emploi.

1.2. Les enseignements des comparaisons internationales

Les comparaisons internationales des structures d'emploi posent des problèmes délicats liés à la diversité des conventions comptables pour établir les nomenclatures. Les nombreux travaux consacrés à de telles comparaisons aboutissent néanmoins à des conclusions convergentes sur de nombreux points (Bayet et Marciaux, 1998, OCDE, 2000 et 2001 et Piketty, 1998). Tout d'abord la structure de l'emploi par secteur d'activité est liée au niveau de revenu moyen par habitant. Ainsi, l'importance croissante du secteur tertiaire en matière d'emploi est un phénomène qui touche l'ensemble des pays de l'OCDE. Ce sont les services aux producteurs et les services sociaux (santé, éducation) qui ont enregistré la croissance la plus rapide depuis le milieu des années quatre-vingt. La part des services de distribution est restée stable, en moyenne, dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En outre, dans tous les pays, ce sont les services sociaux et les services de distribution qui représentent aujourd'hui les parts les plus importantes de l'emploi total.

Au-delà de ces similitudes, certaines spécificités françaises sont fréquemment invoquées et débattues.

1.2.1. La faiblesse du taux d'emploi global...

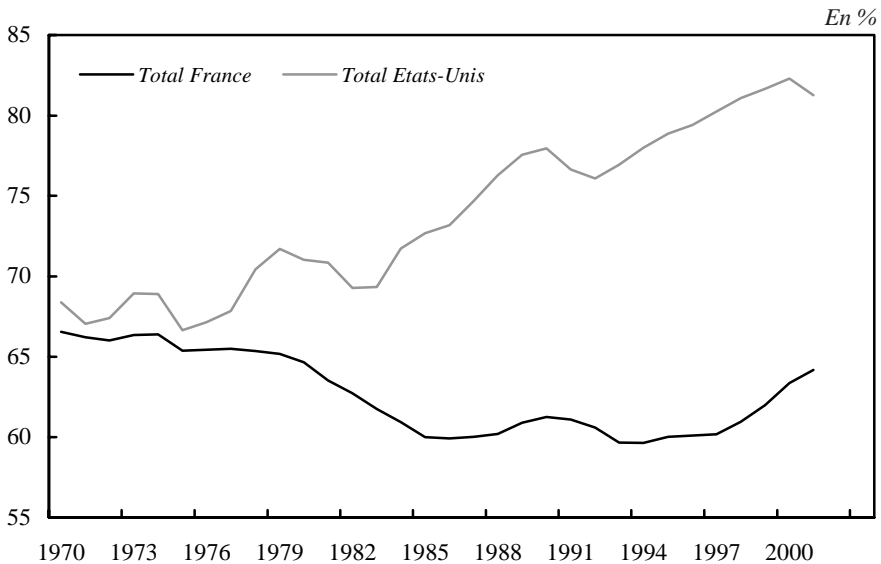
Tout d'abord, la France a un taux d'emploi global faible, relativement à de nombreux pays de l'OCDE. Cet état de fait est illustré sur le graphique 6, qui compare l'évolution des taux d'emploi en France et aux États-Unis, qui font partie des pays dont les taux d'emploi sont les plus élevés, entre 1970 et 2001. L'écart des taux d'emploi s'est creusé significativement entre 1975 et 1990, pour se stabiliser ensuite. Sur l'ensemble de la période, il est passé de 1,2 point de pourcentage à 17,1 points de pourcentage à l'avantage des États-Unis, malgré l'embellie des années 1998-2001 dont la France a très bien profité. Remarquons que cette différence correspond à un déficit d'emploi de la France par rapport aux États-Unis nettement supérieur au chômage français. En 2001, un accroissement du taux d'emploi de 17 points de pourcentage en France, qui permettrait de combler le retard vis-à-vis des États-Unis, correspond à plus de 6,5 millions d'emplois supplémentaires⁽⁴⁾, alors qu'il y avait à cette date 2,3 millions de chômeurs. Fait encore plus marquant, la différence en termes d'heures travaillées par personne en âge de travailler est plus importante que la différence de taux d'emploi. En 1999⁽⁵⁾, le nombre d'heures ouvrées par personne en âge de travailler dans l'ensemble de l'économie était de 59 % plus élevé aux États-Unis qu'en France, tandis que la différence de taux d'emploi n'était « que » de 31 % au profit des États-Unis. À la même date, dans le secteur des services, le taux

(4) Le principe de calcul des taux d'emploi et des différences de taux d'emploi entre pays sont présentés dans l'encadré 3.

(5) Les données OCDE ne sont pas disponibles pour les heures après 1999. Les politiques de réduction du temps de travail en France ont eu tendance à amplifier encore la différence en termes d'heures travaillées entre les États-Unis et la France.

d'emploi était de 37 % supérieur et le nombre d'heures travaillées de 70 % plus élevé aux États-Unis. Le taux d'emploi dans le tertiaire plus élevé des États-Unis ne reflète donc pas seulement une prolifération d'emplois à temps partiels, qui seraient systématiquement des petits boulots mal rémunérés (voir sur ce thème, OCDE, 2001).

6. Taux d'emploi en France et aux Etats-Unis



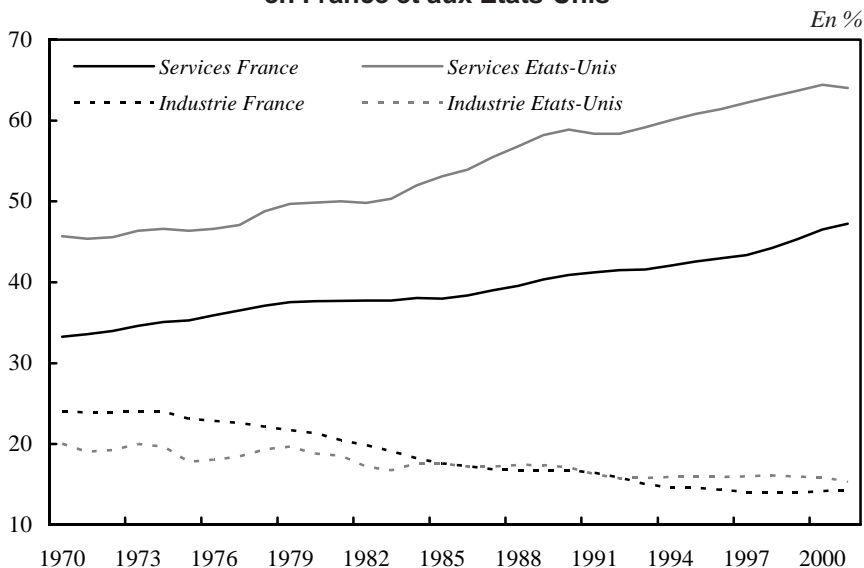
Note : Voir encadré 3 pour la définition du taux d'emploi.

Source : OCDE.

1.2.2. ... résulte essentiellement d'un faible taux d'emploi dans les services

Le graphique 7 montre que la moindre performance de la France par rapport aux États-Unis en matière d'emploi résulte essentiellement d'un taux d'emploi plus faible dans les services. En 2001, il y a un différentiel de taux d'emploi dans les services de 16,7 points de pourcentage, ce qui correspond à plus de 95 % de l'écart des taux d'emploi globaux. On peut aussi observer que le taux d'emploi dans l'industrie n'est supérieur que d'un point de pourcentage aux États-Unis. Une comparaison plus systématique avec l'ensemble des pays de l'OCDE (voir OCDE, 2000 et Garibaldi et Mauro, 2002) confirme globalement ce constat : par rapport aux pays qui ont eu de bonnes performances en matière de création d'emploi, le déficit d'emploi en France ne provient pas en particulier de l'industrie ; il résulte, aujourd'hui, d'un faible taux d'emploi global, auquel le secteur des services contribue arithmétiquement de manière très importante étant donnée sa part prépondérante.

7. Taux d'emploi dans les services et l'industrie en France et aux États-Unis



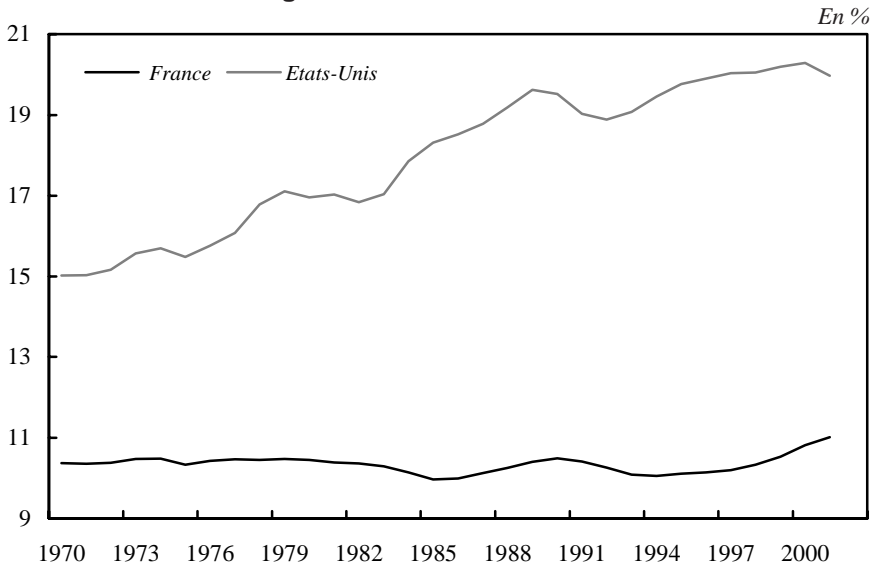
Source : OCDE.

Certes, il apparaît que la France a perdu, entre 1970 et 2001, une plus forte proportion d'emplois dans l'industrie que les États-Unis, puisque le taux d'emploi dans ce secteur a chuté de 9,7 points en France contre 4,6 points aux États-Unis. Cependant, dans ce domaine, l'essentiel s'est joué entre 1970 et 1990, car le taux d'emploi dans l'industrie reste très proche dans les deux pays entre 1990 et 2001. Tout se passe comme si la France convergeait vers le modèle nord-américain pour l'emploi industriel, mais était incapable de créer suffisamment d'emplois dans les services pour assurer un taux d'emploi global élevé.

Un examen de la structure de l'emploi à un niveau plus fin indique que la France est confrontée à un déficit massif dans les secteurs du commerce, de l'hôtellerie-restauration, et, dans une moindre mesure, de la santé et de l'éducation. Le graphique 8 met en évidence l'évolution des taux d'emploi pour l'ensemble des secteurs du commerce, de l'hôtellerie-restauration entre 1970 et 2001. L'écart de taux d'emploi, qui était de 4,5 points de pourcentage en 1970, est passé à 9 points en 2001. Le fait que les États-Unis aient un taux d'emploi supérieur dans le commerce et l'hôtellerie-restauration peut s'expliquer sans doute par un niveau de revenu par habitant plus élevé qu'en France. Néanmoins, il est plus difficile d'expliquer la quasi-stagnation de l'emploi dans ces secteurs en France sur la base de ce type d'argument. En effet, entre 1970 et 1990, les États-Unis ont accru leur taux

d'emploi dans le commerce, l'hôtellerie-restauration de plus de 4,5 points, alors que la situation ne changeait pas en France. Le déficit d'emploi dans l'ensemble de ces secteurs est énorme, il s'élève à près de 3,5 millions d'emplois en 2001 et le creusement de l'écart depuis 1970 correspond à une perte de plus de 1,7 million d'emplois. Ce déficit d'emploi, nettement supérieur au nombre de chômeurs en 2001, qui s'élevait à 2,3 millions, correspond à 52 % du déficit total d'emploi de la France par rapport aux États-Unis.

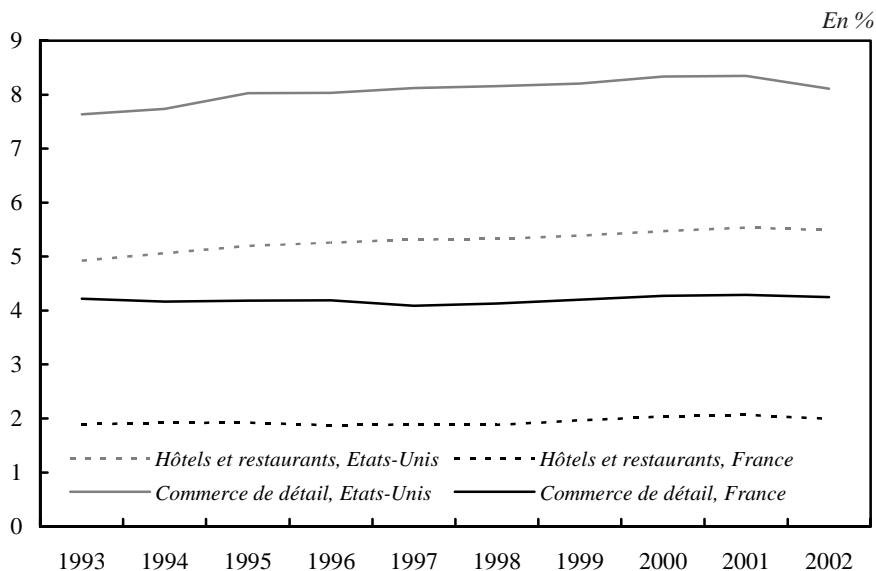
8. Taux d'emploi dans les hôtels-restaurants et le commerce de gros et de détail aux États-Unis et en France



Sources : BLS et Enquête emploi.

L'examen de l'évolution de l'emploi dans le commerce de détail, d'une part, et l'hôtellerie-restauration, d'autre part, permet de préciser ce diagnostic. Le graphique 9 montre que 8,1 % de la population en âge de travailler est occupée dans le secteur du commerce de détail aux États-Unis, tandis que ce chiffre est de 4,3 % en France. Il y a donc un déficit de taux d'emploi de 3,8 points de pourcentage dans le commerce de détail en France qui correspond à 1,45 million d'emplois. L'écart dans l'hôtellerie-restauration est du même ordre de grandeur, puisqu'il est de 3,5 points de pourcentage, ce qui correspond à 1,35 million d'emplois. Au total, le déficit d'emploi dans ces deux secteurs est donc de 2,8 millions d'emplois.

9. Taux d'emploi dans le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration en France et aux Etats-Unis

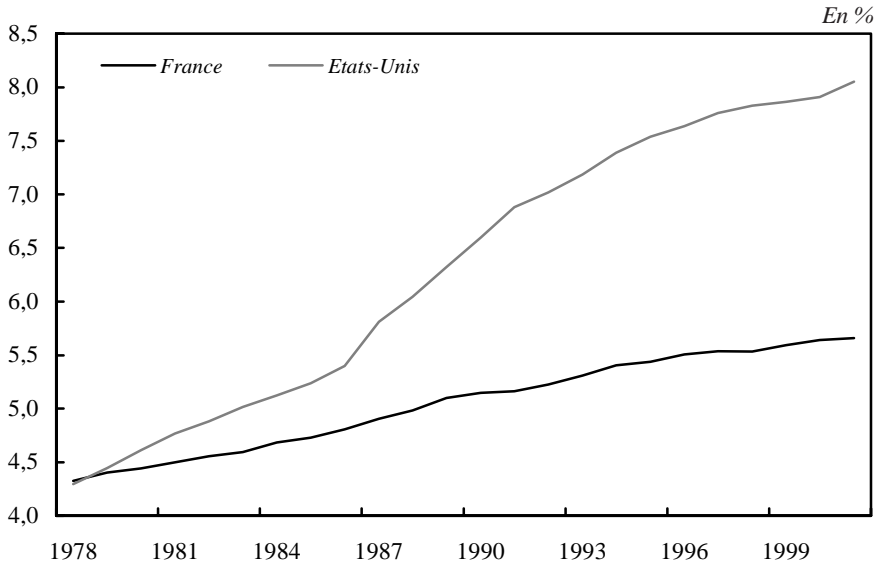


Source : OCDE.

Il est aussi intéressant de souligner que la France présente un important déficit d'emploi dans le secteur de la santé et de l'action sociale vis-à-vis des États-Unis. Le graphique 10 montre que la croissance du taux d'emploi dans ce secteur a été nettement plus soutenue aux États-Unis qu'en France depuis le début des années quatre-vingt. En fait, le taux d'emploi dans ce secteur était le même dans ces deux pays en 1978. Il a ensuite augmenté à un taux beaucoup plus soutenu aux États-Unis qu'en France. En 2001, le déficit d'emploi dans le secteur de la santé et de l'action sociale représente 2,4 points de pourcentage, soit un peu plus de 900 000 emplois. Cette situation peut provenir du fait que le revenu par habitant est nettement plus élevé aux États-Unis qu'en France (de l'ordre de 40 % plus élevé selon les chiffres de l'OCDE), mais aussi des effets d'éviction du développement de l'emploi public sur l'emploi privé dans ce domaine (Algan *et al.*, 2002)

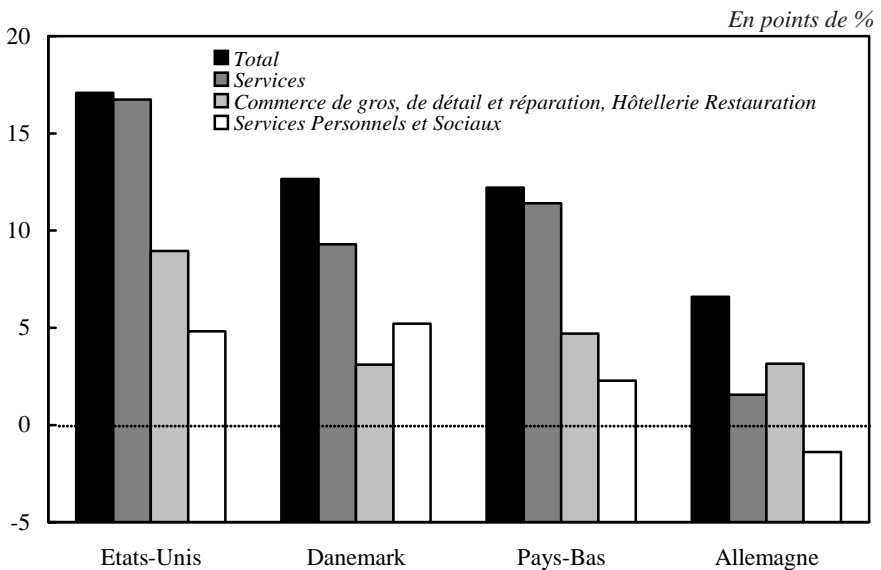
La comparaison de la situation de l'emploi en France avec celle d'autres pays européens, dont les taux d'emploi sont élevés, confirme le fait que la France a un déficit de création d'emploi dans le secteur des services, et notamment dans les hôtels restaurants et le commerce. Ce point est illustré par le graphique 11. Au Danemark et aux Pays-Bas les meilleures performances en matière d'emploi s'expliquent pour la majeure partie par des taux d'emplois plus élevés dans les services. Comme aux États-Unis, le commerce et l'hôtellerie-restauration contribuent significativement à l'écart des taux d'emploi avec la France, puisque l'écart de taux d'emploi dans ce

10. Taux d'emploi dans le secteur de la santé et de l'action sociale en France et aux Etats-Unis, 1978-2001



Source : OCDE.

11. Décomposition des écarts de taux d'emploi avec la France en 2001



Source : OCDE.

secteur vaut 3,1 points de pourcentage au Danemark (ce qui correspond à 1,2 million d'emplois en France) et 4,7 points aux Pays-Bas (soit 1,8 million d'emplois en France). Au regard de l'ensemble du secteur des services, l'Allemagne est dans une situation différente, du fait de l'importance de son tissu industriel. Globalement, l'Allemagne a un taux d'emploi supérieur de 6,6 points à celui de la France. Cette différence provient, pour l'essentiel, de l'industrie, dont le taux d'emploi est de 5,9 points supérieur à celui de la France. Néanmoins, l'Allemagne a aussi plus d'emploi dans les hôtels, les restaurants et le commerce, puisque son taux d'emploi dans ce secteur est égal à celui du Danemark, supérieur de 3,1 points à celui de la France.

Les comparaisons internationales indiquent que la France a de médiocres performances en matière d'emploi, loin derrière les États-Unis, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et même l'Allemagne, dont le taux de chômage est proche mais dont le taux d'emploi est de 6,6 points plus élevé (en 2001), ce qui correspond à un déficit de 2,5 millions d'emplois pour la France. Ces médiocres performances concernent l'ensemble des secteurs, mais elles sont particulièrement marquées pour le commerce, l'hôtellerie-restauration, et, dans une moindre mesure, pour la santé et l'action sociale. Ce constat nous amène à chercher les causes d'un tel phénomène, en nous concentrant sur l'emploi marchand, dans la mesure où l'emploi dans la santé relève actuellement d'une logique propre, non marchande, qui mériterait une étude à part entière.

2. Quelle régulation de l'emploi dans une économie de services ?

Cette section est consacrée à l'analyse de la création d'emploi dans les services afin de mettre en évidence ses obstacles potentiels et les mesures qui peuvent être prises pour les surmonter.

L'accroissement tendanciel de l'emploi dans les services provient tout d'abord d'un mouvement de réallocation d'emplois entre secteurs d'activité. Ainsi, pour comprendre le mécanisme de création d'emploi dans les services, il est essentiel de cerner les déterminants de cette réallocation entre secteurs à laquelle tous les pays « industrialisés » sont confrontés depuis plusieurs décennies. Ces déterminants ont été mis en lumière par l'analyse de Baumol (1967) et Baumol *et al.* (1985). Néanmoins, cette analyse ne donne qu'un éclairage limité sur les obstacles à la création d'emplois dans les services, dans la mesure où, située dans un cadre de concurrence parfaite, elle n'intègre ni le sous-emploi ni le chômage. À ce titre, c'est grâce à une analyse d'éventuels dysfonctionnements des marchés du travail, des produits et services, qu'il est possible de détecter des sources de sous-développement de l'emploi dans certains secteurs spécifiques du tertiaire.

2.1. Les déterminants des réallocations intersectorielles d'emploi

La création d'emploi dans les services n'a pas toujours bonne presse. Certains y voient le signe d'une désindustrialisation et d'un appauvrissement. La thèse stagnationniste de Baumol (1967) a sans doute contribué à cet état de fait. Rappelons que le modèle de croissance non équilibrée de Baumol (voir encadré 1) montre que l'augmentation de la part de l'emploi des services provient d'un phénomène de déversement d'emplois productifs de l'industrie vers des emplois peu productifs des services. Dans sa version la plus simple, le modèle de Baumol repose sur l'hypothèse que les ménages consomment biens industriels et services dans une proportion fixe, qui ne change pas. Il est aussi supposé que seule l'industrie réalise des gains de productivité, tandis que l'efficacité du travail dans les services reste constante au cours du temps. Le marché du travail est concurrentiel et la main d'œuvre, parfaitement mobile, gagne le même salaire dans les deux secteurs. L'augmentation de la productivité dans l'industrie entraîne alors une augmentation des revenus des ménages et de leur demande pour les biens industriels et les services dans une même proportion. Ce phénomène induit un déplacement de la main d'œuvre vers les services, puisqu'il faut de plus en plus de travail pour produire les services, dont la productivité relative baisse, demandés dans une proportion constante de la consommation totale des ménages. Dans ce contexte, l'économie converge vers une situation où presque toute la main d'œuvre travaille dans le secteur des services qui ne réalise aucun gain de productivité. Ainsi, au fur et à mesure que les services se développent, le taux de croissance du PIB par tête doit diminuer, pour finalement s'annuler lorsque l'industrie et l'agriculture ne représentent qu'une part infime des emplois.

Le modèle de Baumol présente l'intérêt de mettre en évidence deux facteurs clefs de l'évolution des parts sectorielles de l'emploi :

- tout d'abord, les différences de gains de productivité entre secteurs. En fait, les secteurs dont la productivité croît moins vite que les autres voient leur emploi augmenter si l'élasticité prix de la demande pour leur produit est inférieure à l'unité et diminuer dans le cas contraire (voir encadré 2). Ainsi, doit-on s'attendre à ce que les secteurs dont les gains de productivité et l'élasticité de la demande sont faibles absorbent une part croissante de l'emploi. Remarquons qu'il en est de même pour les secteurs dont les gains de productivité et l'élasticité de la demande sont élevés ;
- l'évolution du revenu : l'augmentation du revenu entraîne une modification de la structure de la consommation. Ainsi, au fur et à mesure que leur revenu croît, les ménages ont tout d'abord accès aux biens de première nécessité, au sein desquels l'agriculture prend une place essentielle, puis aux biens industriels, et enfin, dans une dernière étape, aux produits des services. Cette évolution, repérée par la « loi d'Engel », a suscité de nombreuses réflexions chez des économistes et des sociologues dont certains ont alimenté l'idée selon laquelle la tertiarisation de l'économie serait un phénomène structurel qui conduirait inéluctablement vers une société « post-industrielle » (Fuchs, 1968, Bell, 1973, et la synthèse de Gadrey, 2003).

1. Le modèle de Baumol (1967)

Baumol considère une économie à deux biens, produits dans deux secteurs, s (pour services) et i (pour industrie), dotés des technologies suivantes :

$$Y_{st} = L_{st}$$

$$Y_{it} = e^{gt} L_{it}$$

où Y_{jt} désigne la quantité de bien j , $j = i, s$ à la date t et L_j la quantité de travail utilisé dans le secteur j .

La quantité globale de travail disponible est notée $L = L_{it} + L_{st}$. En outre, le travail est parfaitement mobile entre les secteurs. Supposons que les préférences des consommateurs sont telles que la demande de biens entraîne un ratio Y_{st}/Y_{it} constant, égal à r . On a alors, en utilisant la définition des technologies disponibles :

$$L_{st} = \frac{\rho e^{gt} L}{1 + \rho e^{gt}}$$

Cette équation montre que la quantité de travail employée dans le secteur dont la productivité stagne doit progressivement absorber toute la force de travail, aux dépens du secteur dont la productivité croît si le ratio Y_{st}/Y_{it} reste constant. Ce déplacement de la main d'œuvre vers le secteur dont la productivité stagne est la contrepartie d'un accroissement du prix relatif du bien produit par ce secteur. Pour le montrer, supposons que les marchés des produits sont concurrentiels. Le bien i est le numéraire. Si on note W_t le salaire et P_{st} le prix du bien s à la date t , la condition de libre entrée sur chaque marché entraîne la nullité des profits, qui implique, dans le secteur i : $W_t = e^{gt}$ et, dans le secteur s : $P_{st} = e^{gt}$. On constate que le prix relatif du bien s , dont la productivité stagne, croît indéfiniment au taux g . Ceci implique que la part des dépenses consacrée à l'achat de bien produit par le secteur stagnant croît aussi indéfiniment, pour tendre asymptotiquement vers 1.

On peut considérer un modèle plus général, dans lequel la productivité du travail croît au taux g_s dans les services et au taux g_i dans l'industrie. En outre, les élasticités prix et revenu de la demande de services sont notées respectivement η_p et η_R . Dans ce cas, la variation de la part de l'emploi des services dans l'emploi global Δ_s a pour expression :

$$\Delta_s = (1 + \eta_p)(g_i - g_s) + (\eta_R - 1)g_i$$

Cette équation montre que la part des services dans l'emploi global dépend de deux termes :

- elle croît si la productivité dans l'industrie croît plus vite que dans les services lorsque la valeur absolue de l'élasticité prix de la demande de service est inférieure à 1. Dans ce cas, on observe le phénomène de déversement décrit par Baumol. En revanche, lorsque la demande de services est fortement élastique au prix des services, la part de l'emploi dans les services diminue avec le différentiel de taux de croissance de la productivité ($g_i - g_s$).
- la part de l'emploi dans les services est aussi liée au niveau du revenu. Il apparaît que cette part croît si l'élasticité revenu de la demande de service est supérieure à 1.

2. Variation de la productivité sectorielle et emploi

L'impact d'une augmentation de la productivité du travail dans un secteur sur l'emploi de ce secteur est conditionné par l'élasticité de la demande de bien. Notons la production sectorielle $Y = AL$, où A et L désignent respectivement la productivité et l'emploi, la production du secteur. Notons P le prix du bien du secteur et $D(P)$ la demande pour le produit du secteur. Supposons que le secteur est concurrentiel et que le coût du travail, W , est une donnée, indépendante du prix et de la production du secteur. Cette hypothèse est valable si la taille du secteur est faible par rapport à l'ensemble de l'économie et si la main-d'œuvre est suffisamment mobile. La condition de libre entrée, qui entraîne la nullité des profits, implique que $PA = W$. Elle montre que le prix diminue avec la productivité du travail A , ce qui implique qu'une amélioration de la productivité entraîne toujours une augmentation de la demande de bien, ce qui est favorable à l'emploi. Mais comme il faut moins de travail pour produire la même quantité de bien, l'amélioration de la productivité a aussi un impact négatif sur l'emploi. L'effet total est donc ambigu. On peut le déterminer en utilisant la condition $PA = W$ et l'égalité entre l'offre et la demande : $D(P) = AL$; on obtient : $D(W/A) = AL$. La différentiation de cette expression par rapport à A et L pour W constant donne :

$$\eta_A^L = (\eta_P^D - 1) / D(P)$$

où $\eta_A^L = \frac{\partial L}{\partial A} \frac{A}{L}$ et $\eta_P^D = -\frac{D'(P)P}{D(P)}$ désignent respectivement l'élasticité de

l'emploi par rapport à A et de la demande par rapport à P . On constate donc qu'un accroissement de la productivité du travail d'un secteur se traduit par une diminution de l'emploi si l'élasticité de la demande de bien est plus petite que l'unité et par un accroissement dans le cas contraire.

Bien que le cadre analytique développé par Baumol soit utile pour comprendre les déterminants des réallocations sectorielles d'emplois, l'idée selon laquelle le développement du secteur tertiaire conduit à une diminution progressive du taux de croissance doit être relativisée sur deux points :

- tout d'abord, comme le montre la contribution de Michèle Debonneuil au présent rapport, certains secteurs des services ont connu d'importants gains de productivité dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Les exemples phares du commerce de détail aux États-Unis dans les années quatre-vingt-dix et des télécommunications illustrent cet état de fait. Dans une perspective plus large, l'analyse empirique de l'évolution de la part du secteur des services dans l'emploi total indique une modification des facteurs sous-jacents de cette évolution dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix dans les pays de l'OCDE. Il apparaît en effet que le cas envisagé par Baumol, Fuchs et Bell, d'une croissance de l'emploi dans les services résultant pour l'essentiel d'une faible croissance de la productivité dans ce secteur, était confirmé par les études empiriques portant sur les années cin-

quante à soixante-dix. Néanmoins, à partir des années quatre-vingt, ce serait plutôt une modification des comportements de consommation liée à l'augmentation du niveau de vie, entraînant un déplacement de la demande vers les services, qui semble avoir joué un rôle prépondérant. De nombreux services, qui se sont fortement développés dans les deux dernières décennies, tels que la santé, l'éducation, la recherche-développement, les services liés aux technologies de l'information et de la communication sont en effet, selon la terminologie économique, des « biens de luxe », dont l'élasticité-revenu est supérieure à l'unité ;

- ensuite, l'hypothétique diminution de la productivité globale du travail, qui aboutit à la stagnation, est socialement souhaitable dans le modèle de Baumol : elle résulte des préférences des consommateurs dans un environnement où les marchés sont supposés réaliser une allocation parfaitement efficace des ressources. Dans ce contexte, la stagnation ne nécessite en aucun cas l'intervention des pouvoirs publics pour redéployer l'emploi vers l'industrie.

Le modèle de Baumol ne signifie donc en aucun cas qu'il est nécessaire de freiner le déplacement des emplois vers le secteur des services. Ce déplacement reflète simplement les évolutions des comportements de consommation et des technologies dans un environnement où tous les marchés sont parfaitement concurrentiels. L'hypothèse de concurrence parfaite, adoptée par Baumol, est évidemment inadaptée pour comprendre les dysfonctionnements qui peuvent freiner ou développer inefficacement certains secteurs. Dans cette perspective, le faible taux d'emploi global français, qui reflète pour l'essentiel un faible taux d'emploi dans les services, doit s'expliquer par les caractéristiques des marchés du travail et des services qui constituent des freins au développement du secteur tertiaire.

2.2. Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Dans les faits, chaque secteur d'activité a une gestion de la main d'œuvre qui lui est propre. On observe en effet une importante hétérogénéité intersectorielle des conditions de travail, des caractéristiques de la main d'œuvre et des emplois. Dans ce contexte, la législation du travail affecte différemment chaque secteur : une législation favorable à certains secteurs peut être défavorable à d'autres. Ainsi, il est essentiel d'adapter constamment la législation aux modifications de l'appareil productif pour s'assurer qu'elle ne constitue pas un frein à l'emploi. Comme les emplois du tertiaire ont des caractéristiques propres, il est vraisemblable que la part croissante prise par ce secteur entraîne une transformation des caractéristiques de l'ensemble des emplois de l'économie qui nécessite une adaptation de l'ensemble de la législation du travail.

Le développement du tertiaire est porteur de profondes transformations de l'emploi. Celles-ci ont été analysées en détail dans une étude de l'OCDE en 2001 (OCDE, 2001). Cette étude, qui souligne les profondes disparités

rencontrées au sein du tertiaire, montre néanmoins que les services sont caractérisés par une fréquence du travail à temps partiel sensiblement plus élevée, une ancienneté dans l'emploi plus faible et une plus forte féminisation.

Contrairement à une idée quelquefois avancée, il n'existe pas de différence systématique concernant la qualité des emplois, évaluée par les conditions de travail, la satisfaction au travail ou les rémunérations, entre les services et l'industrie. Ces différences apparaissent uniquement pour certains sous-secteurs. Ainsi, la qualité des emplois des services aux particuliers est significativement inférieure à la moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Les services sociaux et les services aux entreprises font appel plus fréquemment à la formation professionnelle continue. En outre, bien que les salaires ne soient pas significativement différents entre l'ensemble des services et l'industrie, l'hôtellerie-restauration et le commerce sont caractérisés par une proportion d'emplois à bas salaires importante relativement à l'ensemble de l'économie.

Le complément au présent rapport rédigé par la DARES montre que les caractéristiques repérées pour l'ensemble des pays de l'OCDE se retrouvent en France. Cet état de fait conduit à explorer trois pistes pour adapter la régulation du marché du travail à une économie tournée vers les services. Tout d'abord, les secteurs où l'emploi est faiblement développé sont aussi ceux où le temps partiel et la participation des femmes sont potentiellement importants. La mise en place de mesures favorisant le travail féminin et le temps partiel doit donc être envisagée. Ensuite, le secteur tertiaire est marqué par une rotation de la main d'œuvre plus élevée que dans le secteur industriel. De ce point de vue, il est essentiel d'adapter la législation du marché du travail à un appareil productif dont les délais de réaction deviennent de plus en plus courts. Enfin, la France a accumulé un déficit structurel d'emploi dans les secteurs du commerce de détail et de l'hôtellerie-restauration où la proportion d'emplois à bas salaires est particulièrement forte. Le développement de ces secteurs passe par une meilleure maîtrise du coût du travail en bas de l'échelle des rémunérations.

2.2.1. L'usage du temps partiel

Comme pour l'ensemble des pays de l'OCDE, le constat d'une utilisation plus intensive du temps partiel dans le secteur des services est valable pour la France. Le tableau 1 montre que la part d'emplois à temps partiel est beaucoup plus importante, pour toutes les catégories socioprofessionnelles, dans le secteur tertiaire que dans l'industrie. Dans l'ensemble, la proportion de temps partiel est 3,5 fois plus élevée dans les services que dans l'industrie.

Le graphique 12 donne une vue plus précise des horaires de travail dans l'industrie et dans le tertiaire. Il montre que 19 % des salariés du tertiaire travaillent moins de trente heures par semaine tandis que seulement 6 % des salariés de l'industrie sont dans une telle situation. Il indique aussi que

les salariés du tertiaire travaillent un peu plus fréquemment plus de 40 heures par semaine que les salariés de l'industrie. L'hétérogénéité des conditions de travail est donc plus marquée dans le tertiaire, avec un usage plus important d'horaires courts et atypiques. Cette caractéristique provient de la nature même de certaines prestations de service qui imposent une adaptation des horaires de travail aux usagers et aux clients, notamment pour le commerce de détail, l'hôtellerie-restauration, et les services de proximité.

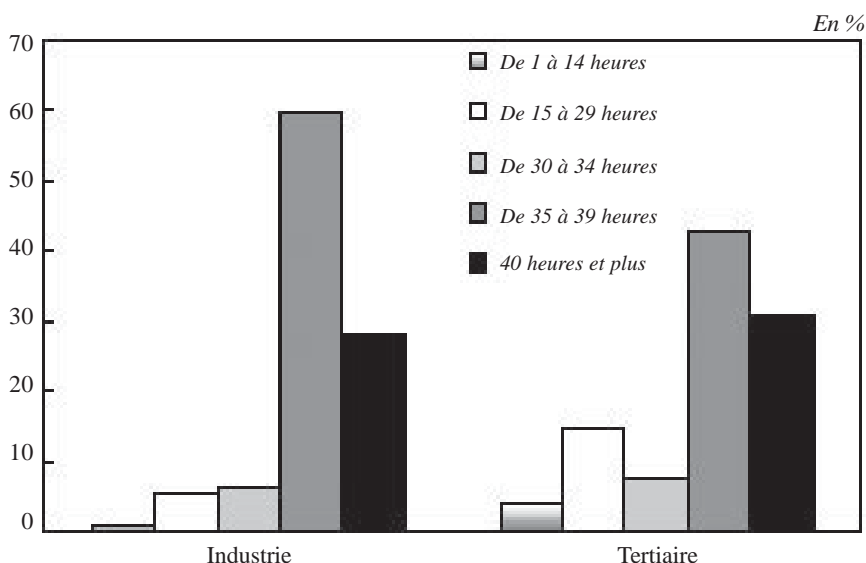
1. Part d'emploi à temps partiel en France

Moyenne 2000-2002

	Services	Industrie
Non salariés	8	6
Cadres	11	4
Professions intermédiaires	16	4
Employés	31	21
Ouvriers qualifiés	9	3
Ouvriers non qualifiés	32	6
Ensemble du secteur	21	6

Source : Enquête Emploi.

12. Heures de travail hebdomadaire en 2002 en France



Source : Enquête emploi.

Les caractéristiques de la législation actuelle, qui ne favorisent pas l'offre de travail pour des horaires relativement courts, inférieurs à 20 heures hebdomadaires, ont tendance à limiter le développement des secteurs qui ont d'importants besoins en emploi de ce type. Rappelons que l'offre de travail à temps partiel est peu favorisée en France pour deux raisons. Tout d'abord, le fait que le RMI soit un revenu différentiel crée des incitations financières très faibles à l'emploi à temps partiel. Pour un RMIste célibataire, il y a des gains financiers positifs à travailler au niveau du salaire minimum horaire à partir de 24 heures par semaine en moyenne, en tenant compte des aides nationales et locales (Anne et L'Hority, 2002). Ensuite, la fiscalité française a tendance à imposer un taux marginal de taxation plus élevé sur le second revenu des ménages. Ceci pèse négativement sur l'offre de travail à temps partiel des personnes vivant en couple dont le conjoint travaille à plein temps (sur ce point, voir Laroque et Salanié, 2003). Les difficultés de recrutement des entreprises dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration⁽⁶⁾ ne sont vraisemblablement pas étrangères à de telles contraintes, bien que ce point n'ait pas été étayé, à notre connaissance, par des études empiriques précises.

La raison souvent invoquée pour ne pas favoriser le travail à temps partiel est le niveau de revenu insuffisant qu'il permet d'obtenir et l'importance du temps partiel subi. En effet, l'*Enquête Emploi* indique que 25 % des personnes travaillant à temps partiel déclarent désirer travailler à plein temps en 2002. L'interprétation d'une telle statistique est néanmoins délicate, dans la mesure où la faiblesse des gains financiers retirés du travail à temps partiel influence probablement la réponse à la question « souhaitez-vous travailler à temps plein ? ». Le système socio-fiscal, qui entraîne une taxation globale très élevée du travail à temps partiel, rend évidemment le travail à temps plein plus attractif que le temps partiel. L'amélioration des gains financiers retirés du travail à temps partiel, grâce à des mesures qui lisseraient le taux moyen de prélèvement global conduirait, dans cette perspective, à diminuer la proportion de personnes en temps partiel subi tout en augmentant le revenu net dont disposent les travailleurs à temps partiel.

En tout état de cause, le développement du secteur tertiaire, qui repose sur une utilisation importante du travail à temps partiel, doit passer par un développement d'emplois avec des horaires courts. Il est donc important d'accroître les incitations financières à travailler sur ce type d'horaire. Dans cette perspective, il serait opportun de modifier la prime pour l'emploi, qui présente l'intérêt d'accroître le revenu d'activité entre 0,3 et 1,4 SMIC à plein temps, tout en permettant à plusieurs personnes d'un même foyer fiscal de cumuler les bénéfices de la prime. Néanmoins, la prime pour l'emploi est, sous sa forme actuelle, saupoudrée sur une population trop large, donc insuffisamment généreuse et incitative. Un re-profilage de la prime pour l'emploi, ciblé sur le temps partiel, pourrait constituer un outil adapté pour éviter une désaffection pour le temps partiel. À ce titre, la comparaison de la Prime pour l'emploi avec les expériences étrangères est éclairante

(6) Alors que le rapport entre les offres d'emploi non satisfaites sur les demandes d'emploi non satisfaites enregistrées par l'ANPE était de 0,68 pour l'ensemble de l'économie de mars à septembre 2003, ce rapport était de 1,2 dans l'hôtellerie-restauration et le commerce alimentaire. Voir DARES (2004).

(voir Cahuc, 2002). Comparée aux dispositifs étrangers, dont on estime qu'ils ont permis d'accroître l'emploi de populations défavorisées, la prime pour l'emploi possède trois particularités qui constituent des obstacles à son efficacité. Premièrement, elle est beaucoup moins généreuse. Elle a, à ce titre, un impact incitatif beaucoup plus faible. Deuxièmement, elle est essentiellement ciblée sur les revenus d'activité à temps plein, alors que les dispositifs étrangers n'ont pas hésité à favoriser le temps partiel. Ainsi, pour les personnes dont les difficultés d'insertion dans l'emploi sont les plus grandes, qui obtiennent généralement des salaires au niveau du SMIC, la prime pour l'emploi donne un maximum pour des emplois à plein temps. Sur ce point, les études disponibles suggèrent pourtant que le manque d'incitation financière à l'exercice d'un emploi est peu fréquent pour les emplois à temps plein. Troisièmement, la prime pour l'emploi entre en vigueur sur un marché du travail qui est très différent des marchés anglo-saxons. En particulier, de nombreuses études montrent qu'il existe en France une importante pénurie d'emplois peu qualifiés à plein temps, du fait d'un coût du travail élevé pour ce type d'emplois. Il semble donc que la prime pour l'emploi crée aujourd'hui des incitations à travailler là où il n'en manque pas beaucoup et pour des emplois qui sont offerts en nombre insuffisant par les entreprises.

2.2.2. L'ampleur des mouvements de main d'œuvre

Le secteur des services est marqué par une faible stabilité de l'emploi. Ce point est illustré par le tableau 2 qui montre que le taux de rotation de la main d'œuvre est plus de deux fois plus élevé dans les services que dans l'industrie. Cette différence, très importante, s'observe aussi bien dans les petits que dans les grands établissements. Il est intéressant de constater que la part des entrées en contrat à durée déterminée, qui est de 66,8 % dans les services, est proche de celle de l'industrie, qui est de 64,5 %. En outre, le secteur tertiaire utilise légèrement moins le travail intérimaire que l'industrie. La forte rotation de la main d'œuvre dans les services s'effectue donc grâce à une plus courte durée non seulement des emplois en CDD mais aussi en CDI.

Il est important de souligner que les taux de rotation de la main d'œuvre observés au sein de chaque secteur ont une ampleur qui est sans commune mesure avec les mouvements de main d'œuvre nécessaires pour assurer les réallocations d'emplois entre l'industrie et les services. Le tableau 2 montre que pour un stock de 100 emplois, il y a, chaque année, cinquante embauches et départs dans les services et 22,6 dans l'industrie. Si les rotations de la main d'œuvre reflétaient entièrement le déversement de l'emploi de l'industrie vers les services, les taux de rotation observés impliqueraient une disparition complète de l'industrie en moins de 5 ans. Tel n'est évidemment pas le cas. Les mouvements d'emploi et de main d'œuvre sont, pour l'essentiel, intra-sectoriels, même pour une décomposition fine, de l'ordre de 600 secteurs (Davis et Haltiwanger, 1999 et Davis et *al.* 1996). Ces mouvements intra-sectoriels jouent une influence prépondérante sur les gains de productivité dégagés au sein de nombreux secteurs. Ainsi, Foster et *al.* (2002) trouvent que moins de 20 % de la croissance de la productivité du commerce de détail aux États-Unis entre 1987 et 1997 proviennent des réorganisations au sein d'un *même* établissement (Foster et *al.* 2002).

2. Taux annuel de rotation de la main d'œuvre dans l'industrie et dans les services

Moyenne 1998-2000

	Services	Industrie
Taux de rotation de la main d'œuvre, dont :	50,0	22,6
• établissements de moins de 50 salariés	48,2	27,5
• établissements de 250 salariés et plus	41,9	17,6
Part des entrées sur CDI	25,3	27,0
Part des entrées sur CDD	66,8	64,5

Champ : Entreprises de plus de dix salariés hors Fonction publique.

Note : Le taux de rotation est égal à la demie somme des entrées et des sorties divisée par l'effectif moyen de l'année.

Sources : CEREQ, DARES et DMMO.

La rotation des emplois est très marquée dans le sous-secteur de l'hôtellerie-restauration ainsi que, dans une moindre mesure, dans le commerce de détail. Cet état de fait est illustré par le tableau 3, qui montre que le taux de rotation de la main d'œuvre est de l'ordre de 62 % dans le commerce de détail et de 99 % dans l'hôtellerie-restauration .

3. Taux annuel de rotation de la main d'œuvre

Moyenne 1998-2000

	Commerce de détail, réparation d'articles domestiques	Hôtels, cafés restaurants	Ensemble des secteurs
Taux de rotation de la main d'œuvre ^(*) , dont :	61,8	99,0	39,0
• établissements de moins de 50 salariés	50,0	99,0	41,1
• établissements de 250 salariés et plus	—	65,5	30,1
Part des entrées sur CDI	19,9	31,2	26,0
Part des entrées sur CDD	74,5	59,6	66,0
Part des sorties sur fin de CDD	62,0	50,4	54,8
Part des sorties par démission	19,0	28,5	20,1

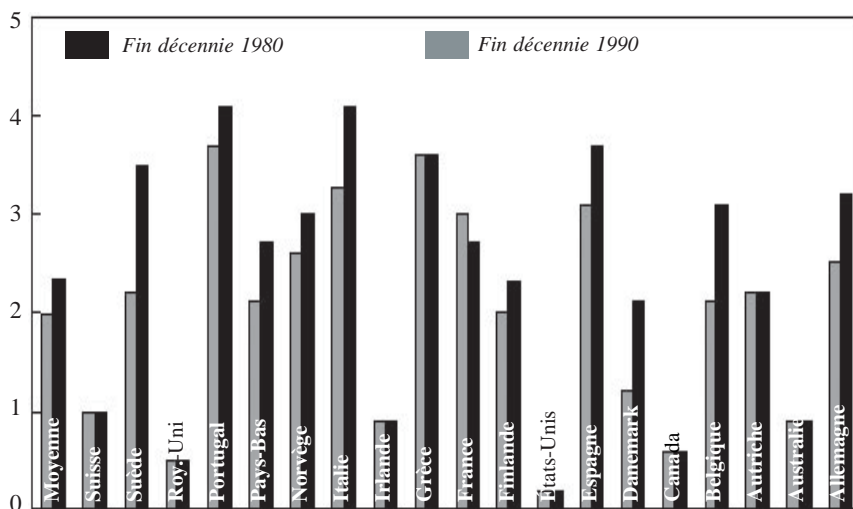
Champ : Entreprises de plus de dix salariés hors Fonction publique.

Note : (*) Le taux de rotation est égal à la demie somme des entrées et des sorties divisée par l'effectif moyen de l'année.

Sources : CEREQ, DARES et DMMO.

La réglementation française en matière de licenciements et d'usage d'emplois à durée limitée, qui est relativement restrictive, est peu favorable au développement des secteurs à forte rotation de la main d'œuvre (voir le graphique 13 et pour plus de détails, Cahuc, 2003b). Les coûts importants⁽⁷⁾ imposés par cette réglementation aux entreprises sont exacerbés dans ces secteurs. En outre, la France connaît une évolution originale en matière de protection de l'emploi depuis plus d'une décennie, dans la mesure où c'est le seul pays qui a eu tendance à adopter une législation de plus en plus rigoureuse au sein de vingt pays de l'OCDE. Ce phénomène est repéré sur le graphique 13 qui compare le degré de protection de l'emploi à la fin des années quatre-vingt et à la fin des années quatre-vingt-dix, à partir d'un indicateur synthétique prenant en compte la réglementation des licenciements individuels et de l'emploi à durée limitée. Cette évolution provient du renforcement des limites de durée et de motif du recours aux contrats à durée déterminée et à l'intérim opéré en 1990 en France. Ce mouvement a eu tendance à s'accroître récemment avec la loi dite de modernisation sociale, du 17 janvier 2002, qui a accru les contraintes pesant sur l'utilisation d'emploi à durée limitée et a modifié les règles du licenciement collectif. Il est important de noter qu'en dépit de la suspension temporaire de certains articles de la loi de modernisation sociale en janvier 2003, la rigueur de la protection de l'emploi s'est accrue significativement en France depuis 2002. Il est tout aussi important de remarquer que ce renforcement entérine la jurisprudence élaborée par la Cour de Cassation dans les années quatre-vingt-dix en matière de licenciement collectif.

13. L'évolution de la rigueur de la protection de l'emploi



Note : La rigueur de la protection de l'emploi est mesurée par un indice synthétique, dont la valeur croît avec le degré de rigueur, et qui prend en compte la réglementation des licenciements individuels et de l'emploi à durée limitée.

Source : OCDE.

(7) Une étude récente de Kramarz et Michaud (2002) évalue à une année de salaire brut le coût d'un licenciement économique en France.

Cette évolution de la rigueur de la protection de l'emploi n'est sans doute pas favorable au secteur des services pris dans son ensemble, et en particulier aux deux secteurs pour lesquels la France présente les plus importants déficits d'emplois, qui sont caractérisés, comme nous venons de le souligner, par une rotation de la main d'œuvre particulièrement élevée. À ce titre, certaines des préconisations avancées dans le récent rapport de Blanchard et Tirole (2003) au CAE (voir aussi, Cahuc, 2003b), concernant notamment les simplifications des procédures de licenciement collectif et la suppression du contrôle des motifs économiques du licenciement, sont de toute première importance pour le développement de l'emploi du tertiaire. L'actuelle réglementation repose en effet sur une conception du fonctionnement du marché du travail qui sous-estime l'ampleur des rotations de main d'œuvre nécessaires pour réaliser des gains de productivité et l'apparition de nouveaux produits, tout particulièrement dans les services.

3. Calcul des écarts de taux d'emploi et des « déficits » d'emploi en France

Sauf indication contraire, les données utilisées pour calculer les taux d'emploi sont issues de la base *STAN* de l'OCDE, publiée en 2003. Le taux d'emploi est égal au rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler, soit les personnes âgées de 15 à 64 ans. Ainsi, le taux d'emploi d'un secteur est égal au nombre d'emplois dans ce secteur divisé par la population en âge de travailler. Les chiffres donnés dans le corps du texte se réfèrent en général à l'année 2001, où la population française en âge de travailler comptait 38,509 millions de personnes.

Dans ce cadre, une différence négative de 1 point de pourcentage de taux d'emploi entre un pays quelconque et la France entraîne un déficit d'emploi en France égal à 1% multiplié par 38,5 millions, soit 385 000 emplois. Ainsi, l'écart de 9 points de pourcentage du taux d'emploi dans les secteurs du commerce et de l'hôtellerie restauration, observé entre la France et les Etats-Unis, correspond à un déficit de 3,47 millions d'emplois en France.

2.2.3. Le coût du travail

Le secteur des services, pris dans son ensemble, a des salaires proches de ceux de l'industrie. Le tableau 4 montre que la différence de salaire médian entre les deux secteurs est de 16 euros, tandis que le salaire du premier quartile est de 39 euros plus élevé dans l'industrie. Ces différences très faibles, observées au niveau agrégé, masquent néanmoins de profondes disparités.

4. Salaire net mensuel pour les salariés à plein temps en France en 2002

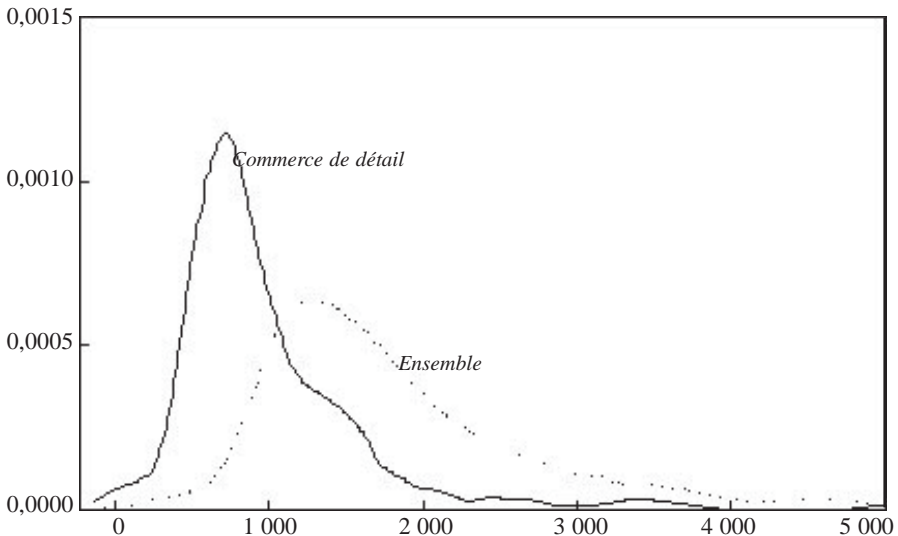
En euros

	Tertiaire	Industrie	Commerce de détail	Hôtellerie-restauration
Premier quartile	1 067	1 106	936	921
Médian	1 387	1 371	1 083	1 081
Moyen	1 630	1 637	1 248	1 263

Source : Enquête emploi.

En particulier, les secteurs du commerce de détail et de l'hôtellerie-restauration ont des salaires nettement plus faibles. Ce phénomène apparaît de manière frappante sur le graphique 14, qui représente la densité de la distribution des salaires dans l'ensemble de l'économie et dans le commerce de détail. La comparaison des deux distributions montre que le commerce de détail est marqué par une très forte concentration des salaires au voisinage du SMIC, tandis que la distribution est nettement plus étalée pour l'ensemble de l'économie. Le graphique 15 indique que l'hôtellerie-restauration a aussi une forte proportion d'emplois à bas salaires.

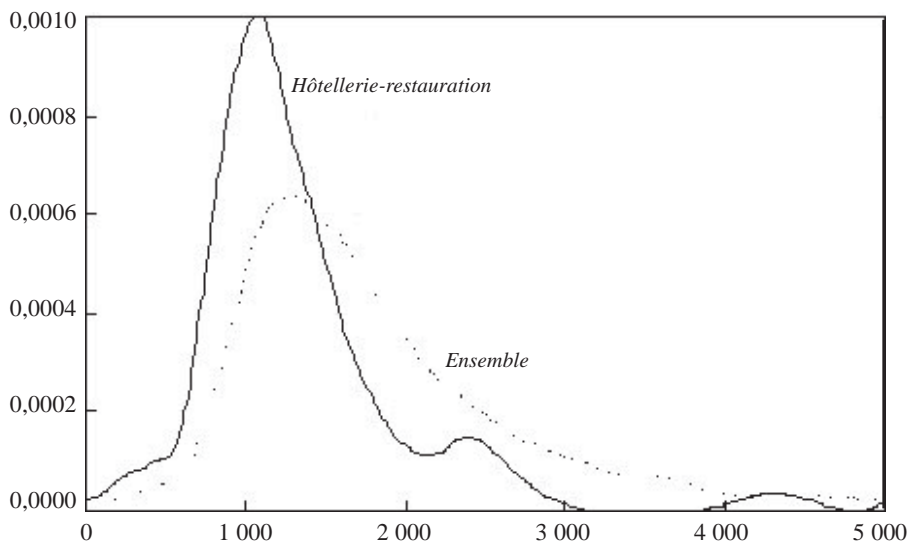
14. Densité (estimation à noyau) des salaires nets mensuels pour les salariés à plein temps dans le commerce de détail et dans l'ensemble de l'économie en France en 2002



Lecture : 0,12 % des salariés du commerce de détail obtiennent un salaire mensuel proche de 800 euros.

Source : Enquête emploi.

15. Densité (estimation à noyau) des salaires nets mensuels des travailleurs à plein temps dans l'hôtellerie restauration et dans l'ensemble des secteurs en 2002 en France



Lecture : 0,1 % des salariés de l'hôtellerie-restauration obtiennent un salaire mensuel proche de 1 000 euros.

Source : Enquête emploi.

La forte concentration de bas salaires dans le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration, mainte fois soulignée (voir Piketty, 1998, et le complément de la DARES au présent rapport), est due en grande partie à la forte proportion de travailleurs peu qualifiés, de jeunes et, dans une moindre mesure, de femmes qui travaillent dans ces deux secteurs. En 2002, selon l'Enquête emploi, la part des travailleurs dont le niveau de formation est supérieur au baccalauréat est de 16 % dans le commerce de détail, de 10 % dans l'hôtellerie-restauration contre 26,5 % dans l'ensemble de l'économie ; la part des jeunes de moins de 25 ans est de 14 % dans le commerce de détail, de 16 % dans l'hôtellerie-restauration contre 7,5 % dans l'ensemble des secteurs ; la part de l'emploi féminin est de 59,5 % dans le commerce de détail, de 48 % dans l'hôtellerie-restauration contre 45 % dans l'ensemble des secteurs. Il apparaît ainsi que les secteurs d'activité les moins développés en France appartiennent à ceux qui font le plus appel aux personnes jeunes, peu qualifiées et de sexe féminin.

2.2.3.1. Les baisses de charges sur les bas salaires

Depuis plus d'une décennie, la France s'est engagée dans un programme de maîtrise du coût du travail au niveau des bas salaires pour lutter contre le chômage des travailleurs les moins qualifiés. La France dépense aujourd'hui environ 1,3 % du PIB pour financer ces programmes de baisse de charge,

dont une partie importante a été engagée pour mettre en place la réduction de la durée du travail. Les évaluations de ces programmes indiquent qu'ils ont permis de créer de nombreux emplois (Crépon et Desplatz, 2001 et Laroque et Salanié, 2002, pour une synthèse, voir Cahuc, 2003a). L'étude la plus complète, réalisée par Crépon et Desplatz (2001), aboutit à estimer que les exonérations de cotisations patronales introduites en 1995 et 1996 ont créé ou sauvegardé environ entre 255 000 à 670 000 emplois. Ces résultats, suggèrent que les exonérations de cotisations patronales ont créé au moins autant d'emplois qualifiés que non qualifiés (240 000 emplois qualifiés et 220 000 emplois non qualifiés, correspondant à des ouvriers et employés non qualifiés et des apprentis et stagiaires). En outre, il apparaît que les exonérations de charges patronales semblent avoir créé deux fois plus d'emplois dans les services que dans l'industrie.

Les baisses de charges sur les bas salaires sont montées en puissance au cours des années quatre-vingt-dix. Depuis 2002, deux nouvelles mesures de réduction de charges sociales ont été mises en œuvre, l'une pour compenser l'effet sur le coût salarial de la réunification des SMIC à l'horizon 2005 (7 milliards d'euros), l'autre, par la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (3 milliards d'euros).

La politique de réduction des bas salaires est souvent critiquée en arguant que la réduction des charges sur les bas salaires est une stratégie défensive, qui consiste à intégrer dans l'emploi des personnes dont la productivité est faible grâce à un abaissement du coût de leur travail, au lieu d'améliorer leur niveau de formation et leurs perspectives de revenus futurs⁽⁸⁾. De ce point de vue, si les emplois à faible valeur ajoutée prennent une part de plus en plus grande, il est vraisemblable que la croissance puisse en pâtir. En outre, le maintien d'un éventail de salaires relativement étroit, grâce à un salaire minimum élevé, peut créer des désincitations à l'éducation et à la formation. Ainsi, Gauron (1998) souligne que les allègements de charges sur les bas salaires peuvent amplifier des faiblesses structurelles de l'économie française, caractérisée par une faible proportion de diplômés et par un retard dans l'adoption de nouvelles technologies dans la décennie quatre-vingt-dix. Ainsi, les stratégies d'innovation technologique et d'allègement des charges sur les bas salaires peuvent être antinomiques, car l'allègement sur les bas salaires décourage l'amélioration des qualifications et réduit les capacités d'innovation.

De telles inquiétudes sont louables. Elles négligent néanmoins certaines conséquences positives des réductions de charges sur les bas salaires et elles reposent sur un *a priori* excessivement optimiste des rendements des programmes de formation professionnelle eu égard aux gains en termes d'emploi obtenus par les réductions de charge sur les bas salaires.

(8) On rencontre aussi l'idée selon laquelle les baisses de charges peuvent, en incitant les entreprises à proposer des emplois faiblement qualifiés et en rendant plus coûteuses les augmentations de salaire, créer des « trappes à bas salaires ». Cette idée est discutée (et critiquée) en détails dans Cahuc (2003a).

En réalité, les allègements de charges ont des conséquences complexes, jouant dans des sens différents sur l'accumulation de connaissances et de savoir-faire. Il apparaît en effet que les modifications du profil des rémunérations et des perspectives d'emploi induites par les allègements de charges sur les bas salaires ont les conséquences suivantes (voir Cossa et al. 1999, pour une discussion plus approfondie, et l'analyse de Granier et Nyssen, 1996, qui intègre les comportements d'éducation des travailleurs et d'innovation des entreprises) :

- premièrement, il ressort que les rendements des études qui permettent de postuler à des emplois dont le nombre et les salaires sont accrus par les allègements de charges sont augmentés. Cet effet doit améliorer les incitations à faire des études pour les personnes qui se destinent à suivre des cycles courts ou très courts, les situant en marge de l'employabilité sur des emplois rémunérés au salaire minimum. Ainsi, les taux de chômage très élevés auxquels sont confrontés les jeunes à l'issue de nombreuses formations professionnalisantes ont des effets de découragement qui peuvent être amoindris par une amélioration des perspectives d'emploi à l'issue de telles formations ;

- deuxièmement, les allègements de charges entraînent une diminution de la progression des salaires en fonction de la productivité. Les personnes qui ont atteint un niveau de productivité leur permettant d'obtenir un salaire situé dans la zone des allègements de charges ont par conséquent une moindre incitation à accumuler des connaissances supplémentaires pour améliorer leur efficacité. Ce phénomène peut concerner une large plage de salaires si les allègements de charges sont financés par un « reprofilage » des cotisations patronales, consistant à accroître les cotisations sur les hauts salaires, et qui a pour effet de resserrer la distribution des salaires ;

- troisièmement, l'augmentation de l'emploi suscité par les allègements de charges contribue à améliorer l'accumulation de connaissances et de savoir-faire par un processus d'apprentissage sur le tas, favorisant notamment l'intégration dans l'emploi de travailleurs faiblement qualifiés.

Ainsi, les allègements de charges sur les bas salaires ont *a priori* un impact ambigu sur l'amélioration des qualifications. Il est vraisemblable qu'ils contribuent à les améliorer en bas de la distribution et à les détériorer au milieu et en haut. Les allègements de charges ont donc plutôt tendance à accroître les rendements de la formation pour les personnes qui en ont le plus besoin pour s'insérer dans l'emploi. Il n'en reste pas moins qu'il peut être préférable de favoriser la formation pour accroître à la fois la productivité et l'emploi.

2.2.3.2. Allègements de charges ou politiques d'éducation et de formation ?

Lorsqu'une personne ne dispose pas des capacités requises pour occuper un emploi rémunéré au moins au salaire minimum, deux stratégies sont possibles pour l'intégrer dans l'emploi : diminuer le coût du travail ou bien améliorer son efficacité en la formant. Il est socialement souhaitable de la

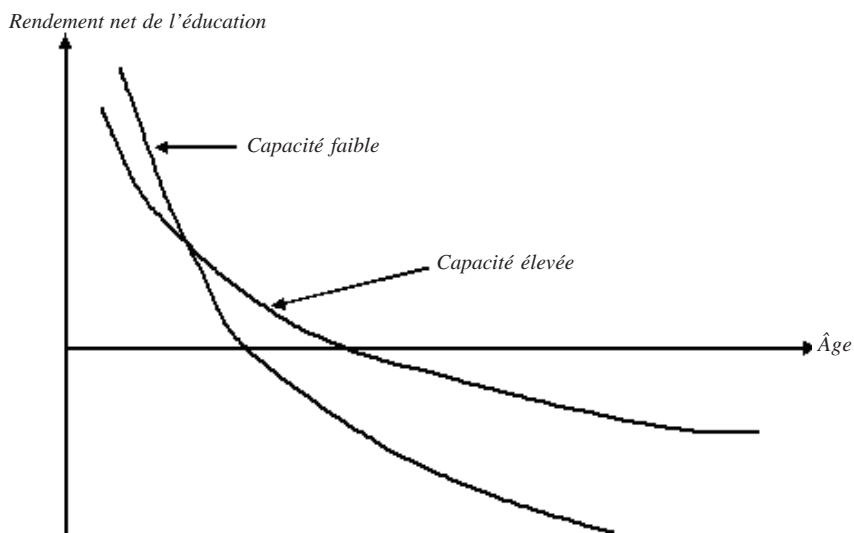
former si le coût de la formation nécessaire à l'intégration dans l'emploi est inférieur au coût d'allègement des charges. Pour préciser ce point, supposons que les salaires soient égaux aux productivités. Dans ce cas, tous les individus dont la productivité y est inférieure au salaire minimum w ne peuvent être embauchés. L'allègement de charges nécessaire à intégrer une personne de productivité y dans l'emploi est de $(w - y)$. Cet allègement de charges doit être comparé au coût de formation nécessaire à accroître la productivité d'un montant $(w - y)$.

Sur ce point, les nombreuses évaluations des rendements de l'éducation et de la formation apportent des enseignements précieux (Heckman et al., 1999). Elles montrent que les investissements en éducation et en formation peuvent avoir des effets très différents selon les populations concernées. Le graphique 16 résume les principaux enseignements que l'on peut retirer des études, principalement américaines, dans ce domaine. Il représente les rendements nets de l'éducation en fonction de l'âge pour deux types de personnes. Une batterie de critères (milieu social, score au test de quotient intellectuel, etc.) permet de distinguer les personnes ayant *a priori* des capacités d'apprentissage et de socialisation élevées de celles ayant des capacités faibles. Le graphique 16 montre tout d'abord que les rendements de l'éducation diminuent avec l'âge pour toutes les catégories de la population du fait du rapprochement de la fin de la vie active. Il montre aussi que le rendement net de l'éducation est plus élevé pour les très jeunes enfants ayant des capacités faibles que pour les très jeunes enfants ayant des capacités élevées. En revanche, ce rendement décroît plus rapidement pour les personnes ayant de faibles capacités, car les vertus de l'éducation supplémentaire, en termes de développement intellectuel et de socialisation, diminuent rapidement avec l'âge pour ces personnes⁽⁹⁾.

Le graphique 16 permet de comprendre pourquoi les évaluations des programmes de formation pour les adultes, essentiellement menés aux États-Unis, ne permettent pas de tirer un bilan très enthousiasmant quant à leur efficacité. Selon ces évaluations, seul le groupe des femmes adultes économiquement défavorisées semble tirer un bénéfice réel, pour un coût acceptable, de ces programmes. En revanche, les effets sur d'autres catégories de la population, en particulier sur les jeunes (âgés de 16 à 25 ans), sont le plus souvent très modestes et parfois même négatifs. À la réflexion, ces conclusions ne sont guère surprenantes, car les études empiriques consacrées aux rendements de l'éducation indiquent qu'une année d'éducation supplémentaire augmente le revenu dans une fourchette comprise entre 6 et 10 %. Ces chiffres suggèrent que des stages de formation professionnelle de quelques semaines destinés à des adultes peu diplômés, dont les capacités d'apprentissage sont difficiles à mettre en œuvre, ont de fortes chances d'avoir un impact très limité sur le devenir professionnel des personnes qui en bénéficient.

(9) Ces considérations relatives à l'éducation et à la formation peuvent sembler trop succinctes. Elles mériteraient à elles seules une étude à part entière. On peut consulter l'ouvrage de Cahuc et Zylberberg (2003) pour obtenir plus d'information sur ces points.

16. Rendements nets de l'éducation en fonction de l'âge et des capacités initiales



Source : Heckman, 2000.

Le graphique 16 suggère de concentrer les aides à la formation sur les populations jeunes issues de milieux socialement défavorisés et/ou dont les capacités d'assimilation sont faibles. De telles dépenses sont beaucoup plus rentables que des aides à la formation des adultes. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucune action à mener en faveur des adultes les plus défavorisés. La conclusion à tirer est plutôt que la formation n'est pas, pour ces personnes, une aide systématiquement adaptée. En moyenne, elle n'est pas socialement rentable et elle n'entraîne pas de gains supplémentaires significatifs pour les bénéficiaires. Ainsi, peut-on estimer, à l'instar d'Heckman (2000), qu'il est préférable de les aider en subventionnant leur emploi sous forme d'abaissements de charges sociales.

Ces réflexions indiquent que l'on ne doit pas attendre des dépenses publiques de formation et d'éducation non ciblées sur des populations très particulières (en l'occurrence surtout des populations jeunes défavorisées) des conséquences miraculeuses. De telles dépenses ont des rendements très limités, vraisemblablement très inférieurs à ceux d'abaissements des charges sociales pour la majorité des travailleurs faiblement qualifiés dans la situation actuelle du marché du travail français. Pour intégrer ces personnes dans l'emploi, la solution consiste sans doute à concentrer les baisses de charges sur les bas salaires, éventuellement en ciblant les baisses sur une fourchette plus étroite que la fourchette actuelle, qui s'étend jusqu'à 1,7 SMIC.

2.3. Améliorer la réglementation de la concurrence des marchés des services

La réglementation de la concurrence sur les marchés des produits joue un rôle essentiel en matière de protection des innovations, des consommateurs et de lutte contre les pratiques anti-concurrentielles telles que les abus de position dominante et les ententes. De ce point de vue, la réglementation de la concurrence est essentielle pour assurer un fonctionnement efficace des marchés. Ainsi, l'étude de Rexecode (2002) souligne la nécessité de l'évolution de la réglementation en matière de contrat de prestation de services, de normalisation, de certification et de protection des innovations dans les activités de services. La nature de la prestation de services, qui rend difficile la distinction entre le produit et le procédé, qui entraîne des innovations souvent « co-produites » par le prestataire et le client, pose des problèmes spécifiques auxquels la réglementation doit être adaptée. À ce titre, la réglementation de la concurrence dans les services a un rôle important à jouer.

Néanmoins, les aspects de la réglementation qui favorisent un fonctionnement harmonieux des marchés ne sont pas évidents à repérer. Ainsi, on ne peut exclure *a priori* que certaines réglementations aient des effets pervers, contraires aux objectifs recherchés. Il existe, dans de nombreux pays de l'OCDE, des réglementations de la concurrence dans le secteur des services qui ont tendance à protéger les marchés des producteurs, en créant des barrières à l'entrée ou en régulant les prix pour protéger la survie et les emplois présents dans ces secteurs. Cet état de fait a suscité de nombreuses recherches qui suggèrent que ces réglementations ont, contrairement à leur effet attendu, un impact négatif non seulement sur l'emploi mais aussi sur les performances globales des secteurs concernés et sur le bien-être des consommateurs. Les travaux disponibles aujourd'hui suggèrent que ce problème est particulièrement prononcé en France dans le secteur du commerce de détail et, dans une moindre mesure, dans de nombreuses activités de services.

2.3.1. Description des mécanismes

Le jeu de la concurrence exerce une constante réallocation des activités entre les entreprises. Ce phénomène est très marqué dans le secteur des services où la rotation des entreprises et des emplois est très importante. Pour lutter contre les destructions d'emplois et essayer de protéger l'emploi, il peut être tentant de protéger les entreprises en place par une réglementation limitant l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises utilisant des technologies différentes, qui peuvent être, dans certains cas, moins intensives en main d'œuvre.

Certes, l'institution de barrières à l'entrée permet de réduire les destructions d'emplois à court terme. À ce titre, elles peuvent être favorables à l'emploi. Néanmoins, étant donnée l'ampleur des rotations d'emploi dans

le secteur des services, les effets de court terme s'estompent très vite. Rapidement, les barrières à l'entrée ont pour effet essentiel d'exercer une pression à la hausse sur les prix, ce qui est toujours défavorable à l'emploi. Elles ont aussi tendance à limiter les innovations, ce qui freine l'apparition de nouveaux produits et est aussi généralement défavorable à l'emploi. Les barrières à l'entrée contribuent enfin à diminuer les gains de productivité, ce qui peut être bénéfique à l'emploi du secteur si l'élasticité de la demande pour le produit est inférieure à l'unité (voir annexe 2). L'impact de barrières à l'entrée sur l'emploi d'un secteur est donc ambigu en théorie ; il ne peut être connu que grâce à une exploration empirique. Il en est de même pour les effets d'équilibre général. Le consommateur, pour sa part, subit toujours une diminution de bien-être puisqu'il paie les produits plus chers et ne bénéficie pas des innovations de produits.

2.3.2. Résultats empiriques

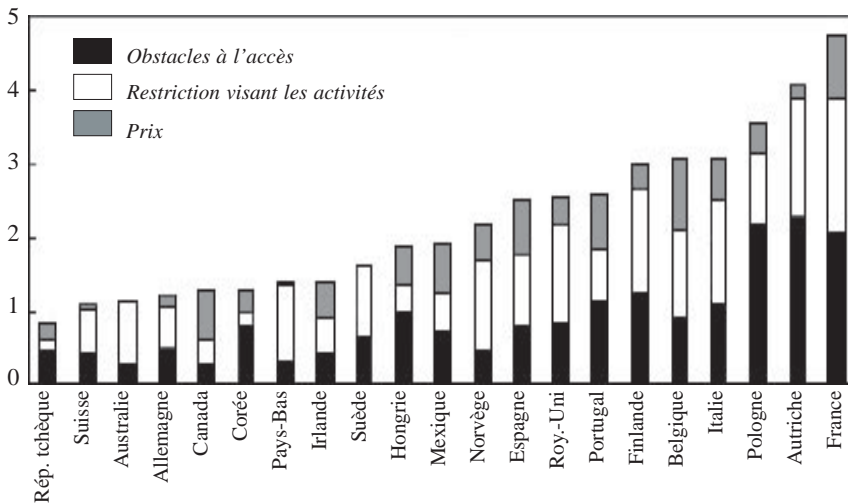
Une enquête réalisée par l'OCDE en 1999 (présentée plus en détails dans le complément au présent rapport rédigé par Nicoletti et Pilat) permet de comparer les réglementations des marchés des produits à la fin des années quatre-vingt-dix. Cette enquête, très riche, contient plus de 1 100 observations concernant le degré de contrôle par l'État d'entreprises publiques, les barrières légales et administratives à la création d'entreprise, les barrières au commerce international et à l'investissement ainsi que les politiques concurrentielles. Ces observations portent soit sur l'ensemble de chaque économie nationale, soit sur des secteurs particuliers de chaque économie. Sur cette base, l'OCDE a élaboré une batterie d'indicateurs mesurant le degré de réglementation, non seulement pour chaque économie prise dans son ensemble, mais aussi pour des secteurs particuliers de chaque économie.

De nombreuses études utilisant ces indicateurs ont mis en évidence des corrélations négatives entre, d'une part, un indice de réglementation globale, mesurant les barrières à la concurrence pour l'ensemble de chaque pays de l'OCDE, et, d'autre part, les taux d'emploi dans le secteur marchand (Nicoletti et *al.*, 2000), le taux de croissance de la productivité globale des facteurs (Bassanini et *al.*, 2000 et Nicoletti et Scarpetta, 2003), l'emploi dans les services (Messina-Granowski, 2000). On constate en outre que la corrélation entre l'indice de réglementation et le taux de croissance de la PGF dans les services est fortement négative. La synthèse de ces travaux réalisée en 2002 (OCDE, 2002) trouve une corrélation négative significative entre l'indice de réglementation globale sur le marché des produits et les taux d'emploi des pays de l'OCDE sur la période 1982-1998. Dans cette perspective, la France est dans une situation relativement défavorable puisque son indice de réglementation globale du marché des produits est élevé : comme le montre le graphique 1 du complément de Nicoletti et Pilat, la France arrive en troisième position au sein de 18 pays de l'OCDE, derrière l'Italie, et la Grèce qui sont les seuls pays dont les barrières à la concurrence sont plus nombreuses.

2.3.3. Une illustration : le commerce de détail en France

L'OCDE dispose de données sectorielles sur la réglementation du commerce de détail. Ces données, décrites en détail par Boylaud et Nicoletti (2001), rendent compte des barrières à l'entrée sur les marchés (formalités à remplir pour créer une entreprise, restrictions imposées aux grandes surfaces, autorisations requises pour vendre certains produits), des restrictions qui affectent les activités (heures d'ouverture des magasins, participation d'organismes professionnels, monopoles locaux légaux) et des mesures de contrôle des prix. Le graphique 17 présente les indices synthétiques élaborés par l'OCDE pour mesurer les obstacles à la concurrence induits par la réglementation dans ces trois dimensions en 1998. Il apparaît que la France est dans une situation extrême dans l'ensemble des pays pour lesquels des données sont disponibles.

17. Réglementation dans le commerce de détail en 1998



Source : Boylaud et Nicoletti (2001), graphique 3.

Plusieurs études ont mis en évidence l'impact négatif des réglementations limitant la concurrence dans le commerce de détail sur le chiffre d'affaire, la productivité et l'emploi de ce secteur dans divers pays de l'OCDE (voir la synthèse de Boylaud et Nicoletti, 2001). À ce titre, l'étude de Bertrand et Kramarz (2002), qui porte spécifiquement sur la France est particulièrement instructive. Bertrand et Kramarz ont analysé les conséquences de certains éléments de la loi « d'Orientation du commerce et de l'artisanat », votée le 27 décembre 1973, et connue sous le nom de « loi Royer » dont les objectifs, contenus dans les articles 1 à 4 avaient pour but explicite d'éviter « le gaspillage des équipements commerciaux » et empêcher « l'écrasement de la petite entreprise ».

La loi Royer protège le commerce de proximité grâce à une batterie de mesures comprenant des aides à la formation, des aides fiscales au petit commerce et à l'artisanat et l'introduction de procédures d'autorisation pour l'ouverture de grandes surfaces. Une création (ou l'extension) d'un magasin de vente au détail doit faire l'objet d'une demande d'autorisation lorsque la surface de vente dépasse 1 000 m² dans une commune de moins de 40 000 habitants et 1 500 m² pour une commune de plus de 40 000 habitants. Depuis une modification de 1992, cette demande d'autorisation doit se faire auprès d'une « Commission départementale d'équipement commercial » composée d'élus locaux, de représentants consulaires et de représentants des associations de consommateurs. En cas de refus, un recours est possible auprès de la « Commission nationale d'équipement commercial ». Les restrictions pesant sur les autorisations préalables d'ouverture de grandes surfaces ont été progressivement renforcées en 1990, en 1993 et en 1996, toujours dans le but de « participer au développement de l'emploi et contribuer à accroître la compétitivité de l'économie nationale, d'animer la vie urbaine et rurale et d'améliorer sa qualité ».

La contribution de Bertrand et Kramarz s'attache à analyser les conséquences sur l'emploi des restrictions sur l'ouverture de grandes surfaces. Bertrand et Kramarz soulignent tout d'abord qu'il existe une forte rupture de la croissance de l'emploi dans le commerce de détail, relativement à l'emploi dans l'hôtellerie-restauration à partir de 1978, date à laquelle les restrictions sur l'ouverture de grandes surfaces commencent à exercer leur effet. Le tableau 5 montre que la différence de croissance annuelle de l'emploi est passée de 0,2 % au bénéfice de l'hôtellerie-restauration sur la période 1967-1978, à 1,6 % entre 1979 et 1988. Les résultats économétriques, qui tentent d'identifier l'impact causal des restrictions à la création de grandes surfaces sur l'emploi du secteur du commerce de détail, suggèrent que celui-ci aurait été d'environ 15 % supérieur en 1998 en l'absence de restrictions. Ce résultat conforte les conclusions d'autres études, portant sur des pays différents. Toutes ces études indiquent que la mise en place de barrières à l'entrée pour protéger certains segments de marché d'un secteur a des effets négatifs sur l'emploi global de ce secteur. En l'occurrence, bien que les restrictions aient pour but de protéger l'emploi dans le petit commerce, les résultats empiriques indiquent que les barrières à l'entrée, sous forme d'autorisation d'ouverture de magasins, ont un impact globalement négatif sur l'emploi.

5. Croissance annuelle de l'emploi en France dans le commerce de détail et dans l'hôtellerie et la restauration

En %

	Commerce de détail	Hôtellerie-restauration
1967-1978	0,6	0,8
1979-1998	0,1	1,7

Source : Bertrand et Kramarz (2002), tableau 1.

L'expérience du commerce de détail suggère que les interventions réglementaires limitant l'entrée sur les marchés ont des effets négatifs importants sur l'emploi. La loi Galland, votée en 1996, qui interdit aux distributeurs de répercuter les ristournes obtenues auprès des fournisseurs sur les prix a aussi tendance à limiter la concurrence par d'autres biais. Une telle réglementation, qui tend à accroître les prix de vente, peut aussi être défavorable à l'emploi. La progression plus rapide de l'indice des prix des produits de grande consommation depuis 1996 en constitue un indice. Ainsi, la remarquable faiblesse de l'emploi dans le commerce en France résulte vraisemblablement pour partie des réglementations limitant la concurrence dans ce secteur.

Notons que le secteur de l'hôtellerie-restauration est soumis, depuis 1996, à des procédures de demande d'ouverture auprès des commissions départementales d'équipements commerciaux pour les hôtels de plus de trente chambres en province ou de cinquante chambres en Île-de-France. Il n'existe pas, à notre connaissance, de travaux ayant analysé l'impact d'une telle réglementation dans ce secteur, qui pourrait pourtant constituer, comme la loi Royer, un frein au développement de l'emploi.

Le complément de la Direction de la Prévision et de l'analyse économique souligne la présence d'autres secteurs pour lesquels la réglementation de la concurrence entraîne des distorsions dont l'impact négatif sur l'activité n'est pas clairement justifié par des impératifs de protection des consommateurs. Ces réglementations concernent, notamment, le code des débits de boisson, certains produits de santé, les licences et les autorisations de stationnement pour les taxis, l'activité des notaires, des huissiers de justice, des avocats au Conseil d'État et des avoués. La réforme de la réglementation dans ces secteurs, même si elle ne crée pas directement beaucoup d'emplois, peut avoir des effets d'entraînement significatifs : en diminuant les prix de vente, elle réduit les coûts des secteurs qui consomment ces produits et contribue ainsi à améliorer la compétitivité globale de l'économie.

Conclusion

Comme depuis trente ans, à l'avenir, les emplois seront vraisemblablement créés majoritairement dans le secteur tertiaire. De ce point de vue, la France doit impérativement réaliser de profondes adaptations des réglementations des marchés du travail et des services. Pour faciliter la création d'emploi, l'intervention publique doit changer d'approche dans trois domaines :

- l'examen de la création d'emploi dans les services confirme le fait que le coût du travail faiblement qualifié est une cause majeure du sous-emploi en France. Pour que le salaire minimum devienne un véritable outil de redistribution, qui ne soit pas un handicap pour l'emploi, il est impératif

de maîtriser le coût du travail au niveau des basses rémunérations en réduisant les charges sociales, voire en subventionnant la demande de travail peu qualifié.

- il faut aussi prendre en considération le fait que la création de valeur et, à terme, d'emploi, repose sur des réorganisations incessantes et massives qui se réalisent, en grande partie, par des destructions et créations d'entreprises et d'emplois. Ce phénomène existait déjà dans les économies industrielles, mais il est encore plus accentué dans les économies de services. La réglementation actuelle s'inspire souvent d'une logique qui consiste à protéger l'existant aux dépens de l'innovation. Tel est le cas de l'actuelle réglementation de la protection de l'emploi et de certains traits de la réglementation des marchés des produits. Il faut adapter ces réglementations dont les études empiriques indiquent qu'elles jouent, contrairement à l'objectif recherché, contre l'emploi.

Enfin, toute intervention publique intervient dans un environnement particulier, spécifique à chaque pays et à chaque époque. C'est sans doute pour cette raison qu'il n'existe pas de recette miracle en matière de création d'emploi et que les interventions publiques doivent être constamment adaptées. Une adaptation réussie requiert une évaluation, pour être à même de juger de son impact. Or, la France souffre d'un impressionnant déficit d'évaluation des effets des réglementations. À cet égard, l'expérience du commerce de détail est frappante : les évaluations peuvent indiquer que les interventions publiques en matière d'emploi ont un impact contraire à l'effet attendu. Il faut donc changer de culture, en mettant en place de véritables procédures d'évaluation des interventions publiques, notamment dans le domaine de l'emploi.

Références bibliographiques

- Algan Y., P. Cahuc et A. Zylberberg (2002) : « Public Employment and Labour Market Performances », *Economic Policy*, vol. 34, avril, pp. 9-64.
- Anne D. et Y. L'Horty (2002) : « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 357-358, pp. 49-71.
- Bassanini A., S. Scarpetta et I. Visco (2000) : « Knowledge, Technology and Economic Growth: And OECD Perspective », *OECD Economic Department Papers*, n° 259.
- Baumol W. (1967) : « The Macroeconomics of Unbalanced Growth », *American Economic Review*, vol. 57, pp. 415-426.
- Baumol W., S. Batey-Blackman et E. Wolf (1985) : « Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnancy and New Evidence », *American Economic Review*, vol. 75, pp. 806-817.

- Bayet A. et M. Marciaux (1998) : « Comparaisons des structures d'emploi : un panorama international », *Économie et Statistique*, n° 318, pp. 65-72.
- Bell D. (1973) : *The Coming of Post-Industrial Society a Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002) : « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence From the French Retail, » *Quarterly Journal of Economics*, CXVII, 4, pp. 1369-1414.
- Blanchard O. et J. Tirole (2003) : « La protection de l'emploi » in *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE, n° 44, La Documentation française.
- Boylaud O. et G. Nicoletti (2001) : « La réforme de la réglementation dans le commerce de détail », *Revue Économique de l'OCDE*, n° 32, pp. 282-305.
- Cahuc P. (2002) : « À quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue Française d'Économie*, vol. 16, janvier, pp. 3-61.
- Cahuc P. (2003a) : « Baisser les charges sociales : jusqu'où et comment ? », *Revue Française d'Économie*, vol. 17, janvier, pp. 3-54.
- Cahuc P. (2003b) : « Pour une meilleure protection de l'emploi ? », *Document de Travail du COE-CCIP*, n° 63.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2003) : *La microéconomie du marché du travail*, La Découverte, collection 'Repères'.
- Cossa R., J. Heckman et L. Lochner (1999) : « Wage Subsidies and Skill Formation: A Study of the Earned Income Tax Credit », *University of Chicago Working Paper*.
Disponible sur <http://lily.src.uchicago.edu/papers/labor/EITCpaper.pdf>
- Crépon B. et R. Desplatz (2001) : « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, pp. 1-24.
- DARES (2004) : *Premières Synthèses et Informations*, n° 03.1, janvier.
- Davis S. et J. Haltiwanger (1999) : « Gross Job Flows » in *Handbook of Labor Economics*, vol. 3B, Ashenfelter et Card (eds), North Holland.
- Davis S., J. Haltiwanger et S. Schuh (1996) : *Job Creation and Destruction*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Foster L., J. Haltiwanger et C. Krisan (2002) : « The Link Between Aggregate and Micro Productivity Growth: Evidence From Retail Trade », *NBER Working Paper*, n° 9120.
- Fuchs V. (1968) : *The Service Economy*, NBER, Columbia University Press, New York.
- Gadrey J. (2003) : *Socio-économie des services*, La Découverte, Repères, Paris.

- Garibaldi P. et P. Mauro (2002) : « Anatomy of Employment Growth », *Economic Policy*, vol. 34, pp. 67-114.
- Gauron A. (1998) : « Commentaire » in *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, n° 9, La Documentation française.
- Granier P. et J. Nyssen (1996) : « Réduction des charges sociales sur les emplois non qualifiés, chômage et croissance », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 44, pp. 60-90.
- Heckman J. (2000) : « Policies to Foster Human Capital », *Research in Economics*, n° 54, pp. 3-56.
- Kramarz F. et M-L. Michaud (2002) : « The Shape of Hiring and Separation », *CEPR Working Paper*.
- Laroque G. et B. Salanié (2002) : « Labor Market Institutions and Employment in France », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 17(1), pp. 25-48.
- Laroque G. et B. Salanié (2003) : *Institutions et emploi, les femmes et le marché du travail en France*, Economica, Paris.
- Messina-Granowsky J. (2000) : *The Role of Product Market Regulation in the Process of Structural Change*, Mimeo, EUI Dept. of Economics.
- Nicoletti G. (2001) : « Regulation in Services: OECD Patterns and Economic Implications », *OECD Economics Department Papers*, n° 287.
- Nicoletti G., R. Haffner, S. Nickell, S. Scarpetta et G. Zeoga (2000) : « European Integration, Liberalisation and Labour Market Performance » in *Welfare and Employment in a United Europe*, Bertola, Boeri et Nicoletti (eds), MIT Press, Boston.
- Nicoletti G. et S. Scarpetta (2003) : « Regulation, Productivity and Growth, OECD Evidence », *OECD Economic Department Papers*, n° 347.
- Nicoletti G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999) : « Summary Indicators of Product Market Regulation With an Extension to Employment Legislation Protection », *OECD Economic Department Papers*, n° 226.
- OCDE (2000) : « L'emploi dans l'économie des services : nouveau bilan » in *Perspectives de l'Emploi*, Chapitre 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2001) : « Caractéristiques et qualité de l'emploi dans le secteur des services » in *Perspectives de l'Emploi*, Chapitre 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2002) : « And the Twain Shall Meet: Cross-Market Effects of Labour and Product Market Policies » in *OECD Employment Outlook*, Chapitre 5, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a) : *La réforme de la réglementation en France : tracer plus clairement le chemin*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b) : *The Policy Agenda for Growth*, OCDE, Paris.

Piketty T. (1998) : « L'emploi dans les services en France et aux États-Unis : une analyse structurelle sur longue période », *Économie et Statistique*, n° 318, pp. 73-100.

Rexecode (2002) : *La création de valeur dans les services*, Rexservices, Paris.

Commentaire

Daniel Cohen

Professeur à l'École normale supérieure et CEPREMAP

Le rapport qui est présenté est d'une qualité remarquable. Il met la question des services au cœur des préoccupations de politique économique concernant l'emploi, une place évidente pour qui regarde les chiffres : les trois-quarts des emplois sont en effet dans ce secteur et toutes les tendances tendent à prouver que cette évolution devrait s'amplifier.

Une statistique rappelée dans le rapport de Michèle Debonneuil donnera la mesure des enjeux. Il existe pour les seuls emplois du commerce et de la restauration un déficit d'emploi en France, comparativement aux États-Unis, de près de 10 % de la main d'œuvre. Si la France connaissait pour ces seuls deux secteurs le même taux d'emploi que les États-Unis, il n'y aurait plus de chômage en France. Ce constat, que Thomas Piketty avait déjà souligné en 1998, est d'autant plus troublant que la convergence semblait acquise, selon les travaux de ce dernier, dans la période antérieure.

La question des services est ancienne. Jean Fourastié en faisait, dès 1948, le « Grand Espoir du XX^e siècle ». Alfred Sauvy, voyait dans le déversement de l'emploi industriel vers l'emploi tertiaire le même processus que celui qui avait permis le passage d'une société rurale à une société industrielle. Si ces références montrent que la question est ancienne, elles éclaireraient toutefois une première difficulté lorsqu'il s'agit d'en tirer des recommandations de politique économique. Si en effet la montée des services est une tendance historique qui accompagne le déclin de l'industrie, pourquoi faut-il « aider » par la politique économique cette tendance ? Dans un modèle d'équilibre général, comme celui que nous avons développé avec Gilles Saint-Paul, la désindustrialisation peut s'interpréter comme le résultat d'un excès d'offre du secteur (lié à une hausse rapide de la productivité), tandis que le secteur des services se traduit par un excès de demande. Les ouvriers de l'industrie souffrent, dans un tel modèle, davantage que les employés des services. Ce serait donc plutôt les premiers que les seconds qu'il faudrait aider à assurer une transition difficile. Pourquoi, dans ces conditions, les services réputés riches en emploi (la restauration...) réclament-ils des

aides ? Pourquoi ce secteur ne parvient-il pas à générer spontanément des emplois en nombre ? Pourquoi quitte-t-on les bons boulots de l'industrie pour les petits boulots des services, alors qu'en toute logique (à la Fourastié/Sauvy) ce devrait être le contraire ?

Il y a plusieurs explications à ce problème, qui sont traités à leur façon par chacun des deux auteurs et qui méritent d'être distingués.

Le premier problème, qui forme le cœur du rapport présenté par Pierre Cahuc, est le problème de l'emploi non qualifié. Le secteur du commerce et de la restauration est en effet à la fois intensif en travail non qualifié, à forte rotation et à fort usage de temps partiel. Toutes caractéristiques que la réglementation française dissuade de créer. Ce problème renvoie à celui déjà plusieurs fois abordé au CAE des baisses de charges sur les emplois non qualifiés. Il me semble toutefois qu'un examen plus précis s'impose dans les cas particuliers tels la restauration à qui l'on a promis une baisse significative de TVA. Où se situe en effet dans ce secteur le principal problème ? À écouter les professionnels eux-mêmes, il est que ce secteur n'est pas attractif. Si l'emploi n'est pas attractif dans ces secteurs, ce ne peut être la faute du SMIC ou de la réglementation sur les licenciements qui devraient avoir l'effet inverse : rendre ces emplois rares mais attirants pour les travailleurs. L'une des raisons pour lesquelles les professionnels réclament des baisses de charge est de pouvoir accroître les salaires. Mais en ce cas, elles ne réduisent pas les coûts. Elles font jouer l'élasticité de l'offre de travail davantage que l'élasticité de la demande. Les ordres de grandeurs des effets attendus ne coïncident donc pas avec les élasticités usuelles.

Cette remarque conduit à un point plus général. Si l'incapacité d'offrir des carrières attractives ne découle pas de la réglementation, elle doit tenir à d'autres causes. Un autre coupable vient donc à l'esprit : l'absence de concurrence sur le marché des biens. Les travaux de Bertrand et Kramarz, cités par Pierre Cahuc, ont montré par exemple l'influence néfaste, pour l'emploi, de lois telles la loi Royer qui bride la concurrence sur le marché des biens. Un tableau, présenté dans le rapport Cahuc, illustre parfaitement, ce que la loi Royer a provoqué. Avant son instauration, la croissance d'emplois dans le commerce de détail évoluait au même rythme que l'hôtellerie et la restauration. Après la loi, la croissance dans le commerce de détail devient plat (+ 0,1 % l'an), alors que l'hôtellerie et la restauration croissent à un rythme de 1,7 % l'an. Rejoignant ici les conclusions du rapport Artus-Cette, il est important de souligner le rôle essentiel du manque de concurrence sur le marché des biens dans l'explication du déficit d'emploi.

Dans une étude comparant la courbe de Philipps en Europe et aux États-Unis, nous montrions avec Emmanuel Farhi l'importance considérable du comportement de mark up des firmes dans l'explication des différences entre ces deux régions. En période de récession, les firmes américaines n'hésitent pas à baisser leurs prix pour relancer la demande, ce qui dope

celle-ci. Les firmes européennes parviennent au contraire à préserver voire augmenter leurs marges. Si l'on analyse la courbe de Phillips qui explique comment l'inflation évolue en fonction du chômage, on peut ainsi distinguer la part qui revient aux salaires et la part qui revient à la formation des prix. Selon notre analyse, c'est la part qui revient aux variations de prix qui explique l'essentiel de la différence entre l'Europe et les États-Unis. Ce serait donc l'absence de concurrence entre les firmes, davantage qu'au marché du travail, que tiennent les différences entre ces deux courbes.

Ce qui conduit à la partie du rapport consacrée à la requalification du travail dans les services. Le fait que les activités de services peinent à monter en qualité et à offrir des emplois attractifs ne peut être mis sur le compte des charges ou d'un marché du travail défectueux. En fait on s'attendrait à l'inverse que celui-ci favorise une montée en qualité des services. Il est possible que la même absence de concurrence sur ce marché soit responsable de cette évolution. Protégées de la concurrence, les firmes sont moins poussées à innover. La montée en puissance du couple qualification/qualité n'a pas lieu. Le rapport de Michèle Debonneuil désigne parfaitement l'enjeu de cette question. Comment faire en sorte que les services passent à un niveau supérieur dans le couple qualité/prix ? La formation professionnelle, dont Pierre Cahuc dans son propre rapport rappelle la difficulté de prouver qu'elle est efficace ? La révolution des nouvelles technologies ? Tout cela à la fois, mais il est probable que réfléchir aux moyens d'ouvrir la concurrence à de nouveaux acteurs reste un préalable essentiel à la transformation du secteur.

Commentaire

Michel Godet

Professeur au CNAM

Remercions Michèle Debonneuil et Pierre Cahuc d'avoir remis les services aux particuliers à l'honneur, car ces derniers sont trop souvent négligés par les économistes qui, dans leurs analyses, privilégient généralement la formation supérieure et l'innovation technique au service de la production matérielle. C'est ici que se jouerait la mère des batailles pour la productivité, la compétitivité, et finalement la croissance et l'emploi. Certes les services aux industries sont reconnus comme créateurs de richesses et d'emplois, mais l'idée demeure qu'il faut d'abord développer l'industrie par l'innovation et que les services suivront. Pourtant, ce qui compte dans l'industrie, c'est de capter le maximum de valeur ajoutée en maîtrisant la conception, le marketing et la distribution des produits et en assurant les services de maintenance. Le secret de la performance c'est de produire moins cher ce qui se vend (la qualité et le service) plutôt que de chercher à vendre ce que l'on produit. C'est sans doute la raison pour laquelle, la Grande-Bretagne, malgré son image d'économie désindustrialisée, a un poids de valeur ajoutée industrielle dans le PIB légèrement supérieur à celui de la France. Relevons au passage que la délocalisation n'est pas toujours heureuse, nombre d'entreprises rapatrie la sous-traitance pour des raisons de coût et de qualité de service, même dans le textile et l'habillement.

Quant aux services aux particuliers, ils sont le plus souvent oubliés dans l'indifférence générale. Il est bon de rappeler comme le font nos auteurs que les gains de productivité dans l'industrie ne seraient pas un problème pour l'emploi si le déversement de la richesse produite s'effectuait normalement en faveur des services aux particuliers. Alfred Sauvy rappelait ainsi que les besoins sont sans bornes et extensibles mais que la demande solvable ne s'exprime que si les conditions d'offre sont favorables.

S'il y a un problème d'emploi dans notre pays, c'est moins en raison de la mondialisation ou de la technologie qu'en raison de notre incapacité à profiter des gains de productivité dans l'industrie pour créer plus d'emplois dans les services : si la France avait créé autant d'emplois que les États-Unis dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, elle aurait au moins

trois millions d'emplois de plus ! On retrouve les conclusions antérieures de Thomas Piketty et on apprend avec surprise que les mêmes comparaisons avec l'Allemagne industrielle donnent 1,2 million d'emplois en plus ! Il y a donc bien en France des spécificités qui brident la création d'emplois dans ces secteurs. Le mérite de Pierre Cahuc est justement de mettre en avant ces rigidités liées aux conditions de l'offre avec des barrières artificielles à l'entrée. Sur ce plan, le cas des taxis est révélateur, leur nombre n'est pas fixé pour répondre aux besoins du marché mais pour maintenir un prix artificiellement administré de revente de la licence ; il en résulte des files d'attentes et une régulation indirecte par le prix puisque seuls ceux qui acceptent de payer plus cher en réservant aux heures de pointe peuvent être servis, les autres attendent ou renoncent. Pour les heures de pointe, il reste seulement le métro car on a empêché la création du service de motos taxis pour les particuliers. Ce dernier reste confidentiel et réservé aux usages professionnels.

Michèle Debonneuil quant à elle propose de faire entrer dans la sphère marchande, grâce à l'organisation de réseaux professionnalisés permises par les TIC, les besoins de services domestiques jusqu'ici non solvabilisés des ménages : « Il suffirait que chaque famille consomme deux ou trois heures par semaine pour créer deux millions d'emplois, on voit qu'il suffirait qu'elle dépense 20 ou 30 euros par semaine pour éliminer le chômage ». Ces services exigeant la proximité du client, ils constituent l'unique gisement d'emplois non qualifiés non délocalisables.

L'émergence de ces services est rendue possible par la technologie actuelle, à un coût relativement bas. En effet, « les TIC pourraient permettre de mettre au point des plates-formes faisant se rencontrer facilement et efficacement des offres et des demandes de services pour quelques heures. Ces plates-formes impliquent certes des coûts fixes importants, mais qui peuvent être partagés entre un très grand nombre de clients ».

L'intention est généreuse et l'on est tenté de suivre l'auteur, ne serait-ce que pour voir si les promesses de résultat sont au rendez-vous. Mais, il serait bon de commencer par quelques expérimentations et de s'appuyer sur les réseaux existants avant de parier sur les TIC dont les mirages ne sont pas moins nombreux que les miracles supposés.

L'innovation technique n'est pas l'essentiel

L'innovation, n'est pas uniquement technique mais aussi commerciale, organisationnelle et financière. La technologie, bien qu'importante, ne saurait constituer l'essentiel. Cessons de considérer que la dépense de R&D est le principal indicateur porteur d'espoir pour l'avenir. Plus que le montant compte l'efficacité de la dépense. Les comparaisons internationales montrent que les entreprises les plus performantes dans un secteur sont celles qui font un effort moyen en R&D et qui, donc, agissent en dépensant moins. Le même constat se vérifie au sujet des États : les petits pays ont un effort de R&D moindre que les grands, mais une croissance du PIB supérieure !

La R&D n'est que la partie émergée de l'iceberg et il ne faut pas négliger les innovations qui peuvent être profitables. Les clients, les fournisseurs et les opérationnels internes engendrent plus d'idées innovantes que les chercheurs, opinion que confirme l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), pour qui 40 % des créateurs ont bénéficié de telles contributions.

L'ANVAR, qui ne devrait pas se cantonner aux innovations techniques, a ici un rôle à jouer pour permettre l'émergence des plates-formes de services de proximité, celles-ci réunissant autour d'elles non seulement les entreprises privées mais également les acteurs de terrain, notamment associatifs.

Il est vrai, qu'en raison du vieillissement, le premier employeur de l'Indre est constitué par les *familles rurales* pour les services de proximité aux personnes âgées. Cette association, à but non lucratif, rencontre d'abord des problèmes de recrutement de personnels motivés pour des emplois réputés peu qualifiés et donc mal rémunérés mais où il faut beaucoup de professionnalisme et convivialité ajoutée. Sans oublier, la difficulté de solvabiliser la demande sociale correspondante. Tant mieux si les plates-formes de services en réseaux grâce aux TIC y contribuent. Mais nous restons sceptiques vis-à-vis de la capacité de notre pays à valoriser les services aux autres considérés comme une forme moderne de domesticité voire d'esclavage. Plus généralement nous nous méfions des solutions papier au chômage.

Les illusions de l'arithmétique et les solutions papier au chômage

Il est toujours tentant de prendre sa calculette pour montrer chiffres à l'appui qu'avec tout l'argent consacré à l'indemnisation du chômage, l'on pourrait, avec des solutions papier, salarier tous les chômeurs, ou encore les remettre au travail pour répondre à des besoins de services non satisfaits. Hélas, les travailleurs ne sont pas tous substituables et surtout la société ne fonctionne pas comme une chaudière que l'on pourrait régler de manière centralisée. Chaque individu, chaque foyer réagit de manière autonome aux impulsions centrales pour s'y adapter, les intégrer et les contourner si nécessaire.

C'est ainsi que certains ont été séduits par l'incontestable générosité des promoteurs d'une réduction importante du temps de travail qui devait permettre à la fois de résoudre le problème du chômage et à chacun de vivre mieux ? Comment ne pas être troublé par la force des démonstrations arithmétiques de Pierre Larrourou avec sa semaine de quatre jours. Ou encore de Michel Rocard avec sa baisse massive des charges sociales jusqu'à 32 heures par semaine et de fortes pénalités au delà afin d'inciter les patrons à embaucher ?

L'arithmétique n'est pas en cause. Les calculs sont justes et l'on peut d'ailleurs les multiplier à l'infini car il y a mille et une manières de dépenser plus intelligemment les quelque 55 milliards d'euros de la facture directe ou indirecte du chômage. On pourrait ainsi à raison de 15 000 euros

annuels (le coût du SMIC, charges comprises), et toujours sur le papier, financer plus de trois millions d'emplois. Autre suggestion régulièrement avancée : instaurer l'année sabbatique tous les sept ans, on libérerait progressivement 15 % des emplois et le tour serait joué !

La réalité du terrain est contraire à la fiction de ces solutions papier : les pays où les taux de chômage sont les plus faibles sont aussi ceux où ceux qui sont plus nombreux à travailler et le font plus longtemps que les autres. C'est bien l'activité qui crée l'emploi, et il faut travailler plus pour travailler tous. La réduction du temps de travail a pu faire oublier aux Français la réalité : ce n'est pas en ramant moins que l'on avance plus vite. Il convient de rappeler que le PIB est égal au PIB par actif employé multiplié par le nombre d'actifs employés. Il se trouve que le PIB par actifs employés est 30 % plus élevé aux États-Unis qu'en France : on y travaille plus, de 30 jours par an en moyenne et le taux d'emploi y est plus élevé.

C'est ici qu'intervient le débat sur la productivité. Les tenants de la compétition par l'innovation technologique et de la course à la productivité s'opposent à la baisse des charges pour les emplois de services aux particuliers, car cela ferait baisser la productivité moyenne de l'économie. Cette thèse largement développée nous paraît contestable car fondée sur une définition illusoire de la productivité.

La productivité apparente du travail : un indicateur d'exclusion !

Le coq gaulois est fier de sa productivité horaire qui d'après les calculs les plus sérieux, serait supérieure de 8 % à celle des États-Unis et de 16 % à celle de l'Union européenne. Pourtant, les mêmes sources rappellent que le PIB par habitant en France est à peine supérieur à la moyenne européenne et surtout inférieur de 30 % à celui des États-Unis. Qu'en conclure ? Comment s'y retrouver ?

Une première idée vient à l'esprit : les Français qui travaillent sont en moyenne « meilleurs » que les Américains qui en font autant mais ces derniers ont un taux d'emploi de dix points supérieur à celui des Français (sur cent personnes en âge de travailler en France dans la tranche des 15-64 ans seulement 62 % ont un emploi contre plus de 72 % aux États-Unis et 66 % pour l'Union européenne). Bref, on est tellement bon que l'on peut travailler moins (les 35 heures) en produisant autant que les autres. Il suffirait que plus de compatriotes retroussent leurs manches et jouent de leurs cerveaux pour que nous devenions les champions du monde !

Le concept auquel ils font référence était naguère qualifié de productivité apparente du travail. Le qualificatif « apparente » était sagement là pour rappeler que la productivité se mesure de manière très grossière en divisant le PIB par le nombre d'actifs. On a gommé le mot « apparent », le concept paraît plus robuste, il est seulement plus trompeur. Pour comprendre, prenons l'image des élèves d'une classe d'école, engagés pour un

100 mètres. S'ils participent tous à la course, leur vitesse moyenne sera inférieure à celle que l'on obtient en ne faisant courir que les 50 % plus rapides. Ainsi s'éclaire le paradoxe de notre productivité apparente élevée : il y a peu de coureurs, mais ils sont très productifs car on ne garde que les meilleurs, les autres sont remplacés par des machines ou bien leur emploi est délocalisé et ils se retrouvent au chômage. Arrêtons donc, de nous glorifier de notre productivité apparente du travail, celle-ci est d'abord la conséquence statistique de la mise au rebut des moins productifs compte tenu du coût trop élevé du travail. Si l'on veut augmenter le taux d'emploi, il faut accepter une baisse provisoire de productivité moyenne. L'insertion au travail est en soi formatrice et constitue le meilleur levier pour développer la compétence des individus et améliorer à terme leur productivité. C'est comme cela que l'ensemble de la société augmentera sa richesse en réduisant l'exclusion.

La formation et l'insertion sont des investissements vecteurs de croissance à condition de ne pas se tromper sur les emplois de demain qui seront d'abord et en masse dans les services aux entreprises et aux particuliers.

Les illusions sur les emplois de demain

La course aux diplômes de formation générale est d'autant moins justifiée que les emplois de demain ne seront pas là où on le croit. Cela fait des années que nous tirons la sonnette d'alarme sur le risque de surabondance de diplômés et de pénurie de professionnels^(*).

Aujourd'hui, l'on manque de jardiniers, de cuisiniers, de bouchers, d'infirmières, d'employés de services aux particuliers et de l'hôtellerie, d'ouvriers non qualifiés du bois, de conducteurs d'engins. Selon l'ANPE, pour les jardiniers, le déficit est de deux offres d'emplois sur trois non satisfaites !

Les qualités individuelles requises par la croissance et la compétitivité des entreprises, dans un contexte de changement technique rapide ne seront pas nécessairement plus élevées en termes de savoirs mais certainement plus exigeantes du point de vue des attitudes et des comportements : capacité d'apprendre à apprendre, comportement ouvert au travail en équipe, esprit de créativité et d'initiative, souci de qualité dans l'application des savoirs et des savoir-faire... Certes les métiers changent, mais les compétences requises pour les exercer demeurent. Ces qualités individuelles seront d'autant plus nécessaires que les métiers de demain s'exerceront de plus en plus dans des petites unités de services aux personnes.

C'est bien la demande globale de compétence des entreprises qu'il faut rapprocher de l'offre correspondante disponible dans la population active. On peut ainsi repérer les tensions sur le marché du travail et les pénuries

(*) Godet M. (1988) : « La France malade du diplôme », *Le Monde de l'Éducation*, février.

structurelles dans certains métiers abandonnés, parce que dévalorisés en raison de leur image (manuelle, services à la personne) et des conditions de travail plus pénibles pour des rémunérations peu attractives.

Dans un contexte de générations moins nombreuses qui se présentent sur le marché du travail (la chute d'environ 20 % des naissances date de 1975), on peut penser que les jeunes normalement éduqués et qui voudront travailler n'auront que l'embarras du choix. Ils devraient être incités à poursuivre des études moins longues et à s'insérer plus tôt dans la vie active. La tendance nouvelle est déjà perceptible puisque le taux de chômage des Bac + 2 est devenu inférieur à celui des Bac + 4 ! La concurrence pour l'embauche des jeunes devrait accentuer les pénuries dans les professions les moins valorisées et les plus contraignantes qui sont aussi les moins qualifiées et celles où le besoin de renouvellement va être considérable : songeons aux 300 000 ouvriers qualifiés du bâtiment et aux 600 000 assistantes maternelles et aux personnes âgées qu'il faudrait trouver d'ici à 2010 pour répondre aux besoins nouveaux et compenser les départs !

Pour ces emplois du tertiaire et de haute convivialité ajoutée, il ne faut peut-être pas plus de qualification apparente élevée (sanctionnée par un diplôme), mais certainement un haut professionnalisme et des gens bien dans leur peau. La compétence est le fruit de la passion : il faut aimer faire ce que l'on fait pour bien le faire. Il faudra bien ajuster l'offre à la demande par la revalorisation des conditions de travail et des salaires et donc l'augmentation des prix relatifs des services assurés par ces métiers délaissés. Mais le recours plus ou moins massif à l'immigration s'imposera, sauf à instaurer des files d'attentes pour satisfaire la demande de soins, de service et d'entretien. Mais cette immigration devra être plus sélective et choisie en fonction des besoins du marché du travail et des territoires ; rappelons que l'Amérique du Nord et la Grande-Bretagne attirent des immigrés en moyenne deux fois plus qualifiés que ceux qui entrent en France. Puisque l'emploi est au cœur des préoccupations publiques, il convient de rappeler les trois leviers qui le commandent. Nous ferons aussi deux propositions pour libérer l'activité et l'emploi dans les services qui rejoignent en les complétant celles de nos auteurs.

Les trois leviers de l'emploi

Chaque pays européen a son histoire et des facteurs endogènes qui expliquent que le taux de chômage puisse varier du simple au triple alors que les contraintes extérieures de mondialisation, de concurrence et de progrès technique sont comparables. Un taux de chômage de moins de 5 %, c'est possible la Grande-Bretagne (en travaillant plus) et les Pays-Bas (en développant le temps partiel) y sont parvenus ces dernières années. Les comparaisons internationales montrent qu'outre la croissance, le cocktail idéal pour un chômage faible, est fait d'un taux d'emploi élevé, d'actifs qui travaillent beaucoup, ou qui sont nombreux en emploi grâce au temps partiel.

L'emploi dépend de trois leviers qui varient d'un pays à l'autre : la croissance, le coût du travail et l'incitation à l'activité. En ce qui concerne le premier levier, les perspectives sont claires : compte tenu de son vieillissement l'Europe ne peut guère espérer plus que 2 % de croissance du PIB par tête. Et la France serait en progrès, si elle faisait aussi bien en moyenne que ses partenaires. Depuis vingt ans la croissance du PIB/tête y est inférieure de un point et le taux de chômage supérieur de deux points à la moyenne communautaire. Nos voisins avancent plus vite, car si leurs rameurs sont moins « productifs », ils sont beaucoup plus nombreux à s'activer. On le sait, la France se distingue par l'un des plus faibles taux d'emploi de la population en âge de travailler : moins de 62 %, soit 4 % de moins que la moyenne communautaire et dix à douze points de moins que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou la Suède.

Deuxième levier, rendre la croissance plus créatrice d'emplois en baissant le coût du travail. La croissance nécessaire pour créer des emplois est passée de 2,3 % en moyenne dans les années 1980 à 1,3 % dans les années quatre-vingt-dix. Pour continuer à baisser les charges qui pèsent sur l'emploi, il faudra bien s'attaquer à la réduction des dépenses publiques pour lesquelles la France fait exception en Europe avec 7 points de plus que la moyenne communautaire. C'est bien 100 milliards d'euros que l'on pourrait économiser en modernisant l'État.

Dernier levier pour l'emploi, l'incitation au travail et l'insertion des plus démunis. Le meilleur remède contre l'exclusion sociale c'est la dynamique de projet et la responsabilité solidaire doit prendre le pas sur l'assistance passive. Ce qui signifie notamment : pas de rémunération sans contrepartie d'activité ! Pour attirer suffisamment de professionnels dans les métiers et territoires peu attractifs, il serait opportun d'instaurer des primes spécifiques à l'emploi. Ce qui serait une voie de plus pour transformer les dépenses passives du chômage en dépenses actives pour l'emploi. On inciterait ainsi les actifs disponibles à mieux répondre aux offres non satisfaites qui se comptent par dizaines voire centaines de milliers alors qu'il y a officiellement près de 2,5 millions de chômeurs.

Pour retrouver le cercle vertueux de la croissance fortement créatrice d'emplois et un faible chômage, il faudrait donc tout à la fois réduire les dépenses publiques pour baisser les charges et transformer les dépenses passives du chômage en dépenses actives pour l'emploi. Reste enfin à encourager le temps partiel (de deux points inférieur à la moyenne communautaire) pour augmenter le taux d'emploi. L'offre d'emploi à temps partiel est insuffisante : le temps plein subi (2,4 millions d'actifs) concerne trois fois plus de Français que le temps partiel subi. C'est bien ce que propose Pierre Cahuc : des primes à l'emploi orientées sur le temps partiel. En cette période marquée par la croissance molle et la montée du chômage voilà des pistes d'action pour le gouvernement, à condition que ce dernier ne cède pas aux illusions sur les emplois de demain qui conduisent certains à prôner la course à l'enseignement supérieur long. Les rapports sur la société de la

connaissance se succèdent, mais l'Allemagne a toujours cinq fois plus d'apprentis que la France et un excédent extérieur en biens d'équipement trois fois plus élevé, contrairement aux États-Unis champions des TIC et du déficit extérieur abyssal !

Deux propositions pour libérer l'activité et l'emploi dans les services

La montée des tensions internationales imposa en 1939 d'abandonner les 40 heures de 1936 pour revenir à 45 heures, y compris dans l'administration. Cette fois, la rupture annoncée n'est plus la guerre, mais le retournement démographique, la pyramide allant devenir toupie. Des réformes en profondeur s'imposent notamment dans les inégalités de statut des travailleurs, d'autant plus que le tournant démographique de 2006, avec la conjonction du *mamy-boom* et du *baby-krach*, va renforcer la pénurie de professionnels pour les emplois de demain qui seront en majorité dans le tertiaire de haute convivialité ajoutée. Il faudra pour cela des personnels bien dans leur peau et prêts à travailler plus et avec plaisir ! Nos deux propositions complémentaires pour développer l'emploi dans les métiers de services sont les suivantes :

- instaurer un RMA différencié en fonction des métiers et des territoires. Car il faudra non seulement continuer à baisser les charges qui pèsent sur le coût du travail non qualifié, mais améliorer la rémunération des métiers manuels et de services à la personne délaissés parce que plus contraignants et moins valorisés socialement. Il faudra aussi le différencier par territoire pour éviter que certains territoires ne deviennent des déserts verts ;
- corriger les inégalités de statut et de répartition du temps libre dans la société par un impôt spécifique qui serait redistribué sous forme de primes spéciales à l'emploi dans les métiers difficiles et pas assez rémunérateurs pour attirer suffisamment de professionnels. On pourrait aussi encourager l'effort en rendant les revenus des heures supplémentaires non imposables.

En conclusion, le chômage a quadruplé depuis 1975 alors que le PIB a plus que doublé. Le chômage s'explique d'abord par notre mauvaise gestion de l'abondance et par le refus de remettre en cause nos organisations. C'est l'activité qui crée l'emploi, il faut donc encourager les initiatives locales de développement et stimuler l'effort des fourmis autant que le chant des cigales. Le meilleur remède contre l'exclusion sociale c'est la dynamique de projet et la responsabilité solidaire doit prendre le pas sur l'assistance passive. Ce qui signifie notamment : pas de rémunération sans contrepartie d'activité !