

Comparaison des taux de chômage sur le long terme : Allemagne – France

Bernard Aubry*, Jean-Alain Héraud**

Le contraste des évolutions du taux de chômage au sein de l'Europe, et tout particulièrement entre l'Allemagne et la France, constitue un sujet majeur de discussion pour les experts comme pour les gouvernements et les citoyens. Le but de cet article est double : montrer la difficulté des comparaisons statistiques internationales et souligner l'importance du choix de la période étudiée pour bien rendre compte d'un phénomène ; et évoquer les interprétations possibles de cette situation pour contribuer à la réflexion sur les politiques économiques.

Dans plusieurs pays d'Europe, le chômage apparaît depuis de trop longues années comme le problème économique et social majeur. La comparaison entre la France et l'Allemagne est souvent donnée en exemple pour stigmatiser ce qui peut être considéré comme un échec majeur des politiques depuis des décennies d'un côté du Rhin et un relatif succès de l'autre, suite à une réforme assez violente du marché du travail dans les années 2000.

Pour argumenter ces idées et tenter une analyse objective, il faut se fonder sur des données quantitatives aussi rigoureuses que possible. Notre premier objectif est donc de produire un graphique comparatif sur l'évolution à assez long terme des taux de chômage entre la France et l'Allemagne. En fait, l'étude dont cet article est un des fruits, fut d'abord méthodologique, car la comparaison internationale de données n'est jamais facile : les définitions et les pratiques statistiques sont loin d'être aussi unifiées que ne le pense le grand public, voire les chercheurs utilisant ces chiffres.

Ce travail soulève d'autres questions : Comment interpréter les différences observées entre pays ? Quelle contextualisation économique convient-il de faire avant d'émettre un jugement sur ces différences ? Quel commentaire peut en faire un économiste ? Quel peut être le point de vue politique ?

1. Les taux de chômage normalisés (au sens du BIT)¹

Un taux de chômage est calculé en rapportant le nombre de chômeurs observés à une population de référence. Des conventions sont donc nécessaires.

Les taux de chômage au sens du BIT sont issus des enquêtes périodiques sur l'emploi

¹ Le chômage est mesuré à partir des sources administratives (les DEFM, demandeurs d'Emploi en Fin de Mois) et à partir d'enquêtes spécifiques auprès de la population (enquêtes trimestrielles sur l'emploi).

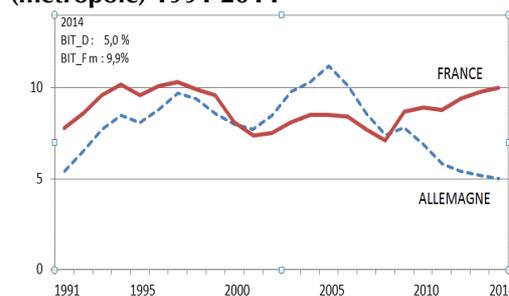
* Statisticien, Association de Prospective Rhénane (APR)

** Professeur de Sciences Economiques, Université de Strasbourg (BETA), et président de l'APR

(*Labour Force Surveys*) dont elles forment l'un des produits essentiels. Les questions sont harmonisées au plan européen et sont en principe formulées de manière à cerner correctement les conditions requises pour avoir la « qualité » de chômeur : sans emploi, disponible, à la recherche...

Le graphique qui suit repose sur une définition harmonisée des taux de chômage, mais il ne concerne que la période 1991-2014 (ce qui peut être déjà considéré comme une série longue). Jusqu'en 2008, les deux courbes du chômage oscillent de façon plutôt synchrone, avec cependant des amplitudes plus fortes en Allemagne. De manière concomitante avec l'instauration du dispositif Hartz réformant le marché du travail en Allemagne, on observe une divergence forte entre les courbes. Concomitance n'est pas synonyme de causalité, mais la question est soulevée. En tout cas, on peut parler de décorrélation complète du

Graphique 1 - Comparaison des taux de chômage au sens du BIT Allemagne – France (métropole) 1991-2014



Le tableau en ligne donne une moyenne jusqu'en 2013. On a complété la série par le taux du troisième trimestre 2014.

phénomène entre les deux pays après 2008. Cette divergence n'a cessé de s'amplifier jusqu'à nos jours : le taux de chômage de la France atteint en 2014 le double de celui de l'Allemagne.

Les séries du BIT visent surtout à faciliter les comparaisons internationales. Comme elles sont obtenues par observation sur échantillon, il ne peut être question de décliner les taux selon des catégories fines. Par pays, Eurostat² fournit des données globales par région NUTS-2 et au niveau national par sexe et tranches d'âge. Noter que les comparaisons entre pays peuvent amener à des malentendus. Ainsi Eurostat (sur sa page d'accueil) diffuse pour la France des taux incluant les DOM (sauf Mayotte), tandis que l'Insee de son côté diffuse deux taux qui diffèrent d'environ 0,5 point. Ainsi fin 2014, on enregistre 9,9 % pour la France métropolitaine et 10,4% pour la France entière.

Comme nous l'avons déjà souligné, sur la période précédant 2008, les fluctuations du chômage en France sont de moindre amplitude qu'en Allemagne. On peut commenter cette observation en rappelant que, de manière générale, les fluctuations conjoncturelles françaises sont moins prononcées que dans la plupart des pays développés. Le commentaire habituel se réfère à l'importance de l'État-providence en France, ce qui aurait entre autres conséquences d'amortir les mouvements brutaux des variables macro-économiques à la hausse comme à la baisse. Il est intéressant de noter que les retournements se sont produits de façon à peu près simultanée jusqu'en 2007 ce qui tend à montrer que les deux pays sont néanmoins soumis aux mêmes influences conjoncturelles (souvent mondiales). Il est donc difficile de considérer, à partir de 2008, la divergence d'évolution du marché du travail comme un pur hasard, sans rapport avec le dispositif Hartz (quatre lois successives dans les années 2000, la dernière en 2005).

Le décalage entre les courbes du chômage apparaît particulièrement important si on le calcule sur la décennie écoulée, car on cumule alors les deux effets : au milieu des années 2000 l'Allemagne accusait un pic exceptionnel du chômage alors qu'en France la courbe était beaucoup plus plate ; et de 2008 à 2014, le découplage entre les deux pays est patent, au détriment de la France qui n'a pas réformé son marché du travail (expression tendancieuse diront certains, mais c'est l'interprétation qu'un économiste standard est tenté de faire !). La combinaison de ces changements

² Toutefois, côté français, on rappelle que l'Insee décline les taux par zones d'emploi en s'appuyant sur les données des DEFM.

de régime aboutit, sur l'indicateur « taux de chômage » à une décennie particulièrement catastrophique observée du point de vue de la France : + 2,5 points contre - 2,5 points. Bien sûr, si l'on fait la comparaison sur l'ensemble de la période (1991–2014) l'évolution différentielle n'apparaît pas aussi forte.

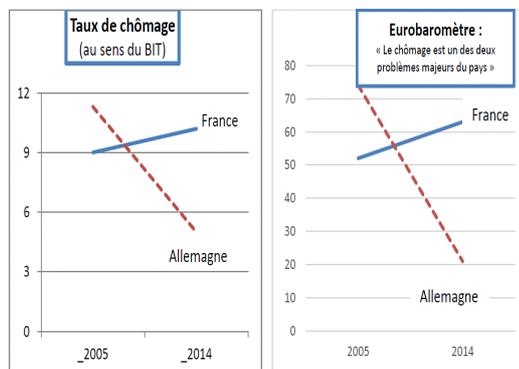
La conclusion méthodologique des observations qui précèdent est très simple mais importante : la périodisation des phénomènes étudiés doit être clairement justifiée ou en tout cas commentée. Par ailleurs, au niveau du fond, on voit bien apparaître un changement de régime économique notable à partir de 2008. Interpréter ce changement est une autre affaire.

2. La perception du chômage, selon l'Eurobaromètre (2005-2014)

Sortir du chômage ne peut se faire que si les gouvernements sont en mesure d'obtenir une adhésion de la population aux mesures, parfois rigoureuses, qui doivent être prises pour atteindre les objectifs. D'où l'importance des enquêtes d'opinion dont on sait qu'elles sont aujourd'hui très nombreuses. Nous avons choisi de présenter les résultats de l'Eurobaromètre qui fournit deux fois par an des réponses à une batterie de questions posées selon un questionnaire identique aux citoyens de tous les pays de l'Union européenne. Certaines concernent justement la perception du chômage.

Les deux graphiques qui suivent portent sur la période d'une dizaine d'années commençant avec l'instauration de la loi Hartz IV en Allemagne. Ils illustrent le lien très fort entre l'intensité du chômage et sa perception par l'opinion. Le graphique de gauche rappelle, de manière globale sur la décennie, l'évolution des taux de chômage pour l'Allemagne et la France ; celui de droite donne l'évolution de la proportion de personnes enquêtées qui citent le chômage pour la question : « *Quels sont d'après vous les deux problèmes les plus importants auxquels doit faire face actuellement votre pays ?* ». Il ressort que, de toute évidence, l'opinion allemande a évacué la question du chômage de ses préoccupations majeures : cité à 74% en 2005, le chômage ne l'est plus qu'à 21% à la mi-2014. En France, alors que le taux de chômage augmente de +2,5 points, la perception du phénomène comme un problème majeur suit la même pente³.

³ Documents à consulter : le site de l'Eurobaromètre <https://www.google.fr/#q=eurobarom%C3%A8tre>, et une étude sur cette source d'information disponible sur



On est tenté de faire à partir de ces observations les commentaires suivants : soit le chômage est une fatalité dans le monde économique actuel (mais l'expérience allemande semble offrir un démenti), soit la population française va finir par faire payer cher aux responsables politiques leur incapacité à y apporter des remèdes. La réponse selon laquelle la situation allemande ne peut pas être comparée à celle de la France (spécialisations économiques, etc.) n'est guère tenable lorsqu'on voit la brutalité de la rupture à la fin des années 2010. D'où l'intérêt d'une analyse plus approfondie du « miracle » allemand.

3. Pourquoi le chômage a-t-il continué à baisser en Allemagne après 2007 ?

Tel est le titre d'un document diffusé par l'Insee en mars 2013⁴. Ce document, riche et intéressant, décrit notamment les quatre lois Hartz qui, de 2002 à 2005, ont fondamentalement transformé l'organisation du marché du travail : assouplissement de la réglementation anti-licenciement, durcissement de l'accès au régime d'indemnisation chômage (Hartz I), création des *job-center* (guichet unique), des *mini et midi-jobs* (Hartz II), création de la *Bundesagentur für Arbeit* (Hartz III), restriction drastique quant aux conditions d'indemnisation du chômage, fin des préretraites et recul progressif de l'âge de la retraite de 60 à 67 ans (Hartz IV). Selon cette étude qui prend en compte la composante démographique, la baisse du chômage a conduit à une faible augmentation des salaires et à un tassement des gains de productivité. Elle a engendré une poussée des emplois à temps partiel et à un accroissement des inégalités salariales ainsi qu'à une augmentation du taux de pauvreté des chômeurs.

Notre propos ici est d'explorer l'interprétation possible de la différence entre la France et l'Allemagne en termes de choix de société : doit-on préférer l'égalité salariale avec en

contrepartie un nombre important de personnes exclues du marché du travail (modèle français) ? ou un marché du travail plus dérégulé, plus dynamique et finalement plus inclusif, mais créateur de fortes disparités salariales (modèle allemand) ? Bref, vaut-il mieux des travailleurs pauvres ou des chômeurs aidés ? Cependant, avant d'entrer dans ce débat, il faut rappeler d'autres interprétations possibles de la divergence des réactions des économies françaises et allemandes à la crise de 2008.

Avant la crise, les patrons allemands étaient plus pessimistes que les Français et ils avaient mis en place des systèmes de flexibilité comme des comptes épargne-temps, ce qui leur a permis de limiter les licenciements par la suite. Au début de la crise, les entreprises allemandes faisaient faire beaucoup d'heures supplémentaires. Le chômage partiel créé par la crise a donc été moins violent qu'il ne l'aurait été si les entreprises allemandes avaient été normalement optimistes dans les années qui ont précédé. Burda et Hunt (2011)⁵ estiment que la restriction volontaire de l'emploi par rapport aux besoins avant la crise était de l'ordre de 40% du déclin dans la récession qui a suivi. Par ailleurs 20% de l'emploi aurait été préservé grâce à la modération salariale.

Comme on le voit, le « miracle allemand » s'explique en partie par la gestion du temps de travail : le même système qui permet aux entreprises, en période de croissance, de bénéficier d'heures supplémentaires sans surcoût, les amène ensuite à réduire le temps de travail sans licencier. Il n'en reste pas moins que les arrangements institutionnels allemands qui permettent une telle flexibilité témoignent d'une volonté collective de préserver l'emploi plutôt que de défendre à tout prix les revenus.

Un autre éclairage a été donné récemment dans un article de deux économistes dans le journal *Le Monde*⁶. Cet article est très riche, en ce sens qu'il aborde beaucoup d'aspects du problème, mais son message central est relatif à la structure de l'indicateur économique incriminé : le taux de chômage. En gros, il y a deux France : celle des diplômés qui présentent un taux de chômage très acceptable en comparaisons internationales, et celle des non-qualifiés qui sont les grandes victimes du

⁵ Michael C. Burda, Jennifer Hunt, « What explains the German labour market miracle in the great recession ? », NBER Working Paper No. 17187, The Brookings Institution.

⁶ « Les mauvais choix français conduisent à l'inégalité par le chômage », par David Thesmar (HEC Paris) et Augustin Landier (Ecole d'Economie de Toulouse), *Le Monde*, 27 février 2015.

le site de l'APR : <http://www.apr-strasbourg.org/detail-document-530-.html>.

⁴ Jeanne-Marie Daussin-Benichou et Marie Sola :

déséquilibre du marché du travail et de sa régulation. Le taux de chômage atteint 15% chez les personnes sorties sans diplôme du secondaire. Il est de 5 % chez les Français ayant au moins un diplôme de premier cycle universitaire. Même après 6 ans de crise, les diplômés sont toujours quasiment en plein emploi.

Il convient donc, on le voit, de segmenter le marché du travail avant d'en parler sérieusement. Le niveau de formation est un élément-clé à prendre en considération. Les deux auteurs de l'article du Monde utilisent des données de l'OCDE tout à fait intéressantes pour situer la France par rapport aux pays comparables. Le pourcentage des 25–35 ans qui ont un diplôme du secondaire ou mieux est supérieur à la moyenne de l'OCDE : le problème de la formation ne réside donc pas fondamentalement là (et d'ailleurs actuellement, le chômage des jeunes Français, diplômés ou pas, semble s'améliorer légèrement en comparaisons des autres classes d'âge). Par contre, l'écart se creuse dans la tranche 55–65 ans : 55 % de diplômés du secondaire contre plus de 80 % en Allemagne et 90 % aux États-Unis. Il faut donc arrêter de dire que l'école d'aujourd'hui fabrique des chômeurs, et plutôt penser à l'école d'après-guerre qui nous a laissé une population peu qualifiée, actuellement inemployable dans beaucoup de secteurs (surtout dans l'industrie qui s'est forte-

ment automatisée). Les travailleurs peu qualifiés vont de plus en plus se retrouver dans des emplois de services souvent précaires et mal rémunérés. Les économies contemporaines tentent à détruire les emplois moyens au profit des deux extrêmes de la distribution des qualifications.

C'est là qu'intervient la politique. Dans une société d'inspiration très libérale, on aurait laissé chuter les salaires des non-qualifiés à leur niveau de productivité (faible) et réduit ainsi leur risque de chômage, quitte à produire une classe de *poor workers*. En France, pour de bonnes ou moins bonnes raisons, on a lutté contre la pression inégalitaire sur les salaires en augmentant le salaire minimum 3 fois plus rapidement que le salaire moyen sur 20 ans (comme le rappellent les auteurs de l'article, qui précisent aussi que notre SMIC est actuellement l'un des plus élevés du monde). Les inégalités ont aussi été rognées par le haut, puisque l'augmentation des charges sociales sur les salaires élevés a contraint à la modération salariale dans les emplois les plus productifs. En termes de politique économique, le constat est très clair : la France préfère le chômage à l'inégalité salariale. C'est à notre avis le principal contraste avec l'Allemagne.

*Les auteurs tiennent à remercier Isabelle Terraz (BETA) pour ses remarques éclairantes.