

Avec la statistique, rien n'est jamais simple...

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

Bernard AUBRY, Jean-Alain HERAUD

Mars 2015

evoREG Research Note #31



Lors de la Matinée du FEC (<http://www.fec-strasbourg.org/>) du samedi 31 janvier 2015 qui portait sur le thème des ressources humaines et plus spécialement du recrutement¹, les organisateurs ont souhaité disposer d'un graphique comparant, sur le long terme - c'est-à-dire depuis les années 70, début de la première crise pétrolière - l'évolution des taux de chômage de la France et de l'Allemagne. Ceci constitue l'objet de cette note², mais ce travail soulève à son tour d'autres questions : Comment interpréter les différences observées entre pays? Quelles précautions méthodologiques sont à prendre avant de pouvoir comparer les indicateurs issus des statistiques officielles ? Quel 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 normalisés³ (au sens du BIT)

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 (*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 2005, les deux courbes du chômage oscillent de façon plutôt synchrone, avec cependant des amplitudes plus fortes en Allemagne. À partir de l'instauration du dispositif Hartz réformant le marché du travail en Allemagne, on observe une divergence forte entre les courbes. On peut même parler de décorrélation complète du phénomène entre les deux pays.

¹ Le compte rendu de la matinée sera publié dans l'un de prochains numéros de la revue ELAN <http://www.fec-strasbourg.org/conferences.html>.

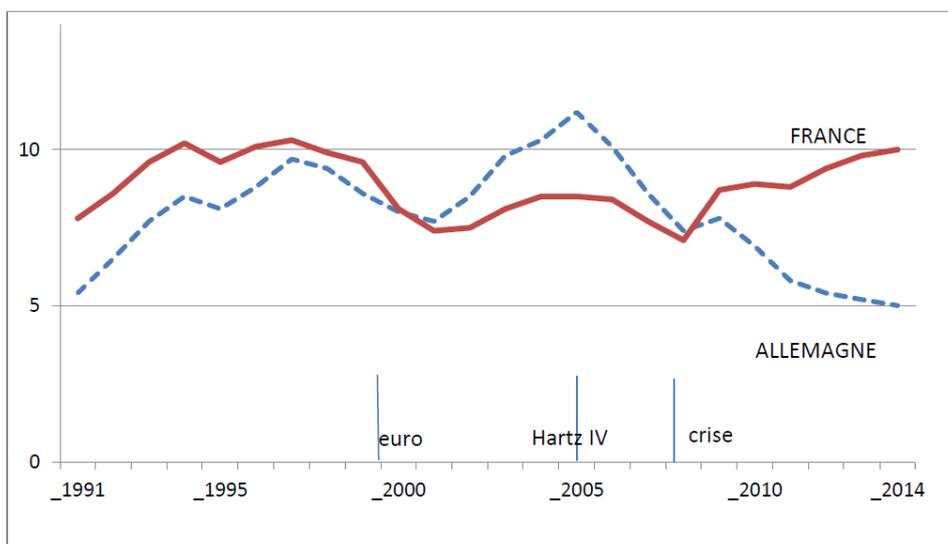
² Une seconde note sur le chômage, au caractère méthodologique, sera mise en ligne prochainement sur le site de l'APR. Elle confrontera notamment les données administratives et les données d'enquêtes dans les deux pays. 2

³ Les informations statistiques retenues dans ce document sont extraites d'enquêtes auprès des ménages harmonisées au plan européen: enquêtes sur les forces de travail pour les taux de chômage et enquêtes Eurobaromètre pour la perception du chômage. Le nombre des chômeurs comptabilisés dans les fichiers administratifs (en France les DEFM, les Demandeurs d'Emploi en Fin de Mois) divergent sensiblement des chiffres du BIT, tant en niveau qu'en variation.

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, Eurostat fournit des données globales par région nuts 2 (en France les régions, en Allemagne les *Regierungsbezirke*) et au niveau national par sexe et tranches d'âge. Noter que les comparaisons entre pays peuvent amener à des malentendus : Eurostat diffuse pour la France des taux incluant les DOM (sauf Mayotte), l'Insee de son côté diffuse deux taux qui diffèrent d'environ 0,4 point (ainsi fin 2014, on enregistrait 10,0 % pour la métropole et 10,4% pour la France entière. Par ailleurs les chiffres sont parfois révisés.

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.

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



Sources : Destatis, Insee. Observation en fin d'année

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, de 2002 à 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 de régime aboutit, sur l'indicateur « taux de chômage » à une décennie particulièrement catastrophique observée du point de vue la France : d'un côté, + 2,5 points contre - 2,5 points de l'autre. Bien sûr, si l'on fait la comparaison sur l'ensemble de la période (1991–2014) l'évolution différentielle n'apparaît plus du tout 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, sur le fond, on voit bien apparaître un changement de régime économique notable à partir de 2008. Interpréter ce changement est une autre affaire.

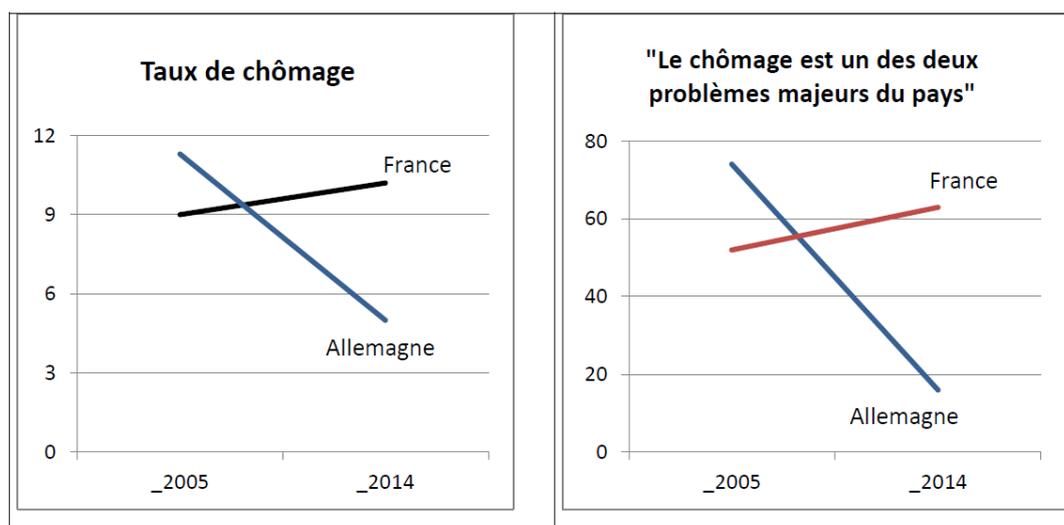
2 La perception du chômage, selon l'Eurobaromètre (2005-2014)

Sortir du chômage ne peut se faire que si les gouvernements sont en mesure d'obtenir un acquiescement 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 et un protocole identiques, aux citoyens de tous les pays de l'Union européenne et de quelques autres partenaires. Certaines de ces questions concernent 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. 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 quand on leur pose 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 16% à l'automne 2014. En France, pendant que le taux de chômage augmentait de +2,5 points, la perception du phénomène comme un problème majeur suivait quasiment la même pente⁴(+11 points).

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

Graphique 2 - l'intensité du chômage et sa perception



Taux de chômage au sens du BIT – Enquêtes Eurobaromètre : EB65 et EB82, oui à la question (en %)

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 (structures par âge, taux d'activité féminine, 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 2013⁵. 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.

5 Jeanne-Marie Daussin-Benichou et Marie Sola : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/mars2013_d1pdf.pdf

Au-delà de cet éclairage statistique, place est à la politique. Si le chômage est une plaie aussi grave qu'on le dit, le coût de la guérison tel qu'il ressort de ce document peut sembler bien modeste eu égard à la sévérité de la maladie. Reste le problème de l'*acceptabilité* des mesures à prendre pour guérir du mal. La problématique liée à cette question (arbitrage entre chômeurs et travailleurs pauvres) est un enjeu plus politique qu'économique. C'est encore moins un problème statistique, encore que la statistique peut apporter des éléments au débat politique travers les sondages d'opinion (enquêtes d'acceptabilité...).

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 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 tout à fait intéressantes de l'OCDE 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 semble s'améliorer légèrement en comparaison 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. 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 fortement 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

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.

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.