

# Analyses Économiques

## ÉDITORIAL

*Après deux décennies de chômage de masse, la France s'est engagée, avec d'autres pays européens, dans la voie d'une forte réduction du chômage qui a rendu progressivement crédible l'objectif de reconquérir le plein emploi au cours de la décennie à venir. Repris au sommet de Lisbonne par l'Union européenne, cet objectif suppose de combiner des politiques de croissance et des réformes structurelles favorisant l'insertion, le retour à l'emploi et l'apprentissage de nouveaux savoirs. La formation tout au long de la vie est ainsi une composante majeure d'une politique de reconquête du plein emploi. Quant aux conditions du succès, l'étude des expériences réussies montre qu'elles reposent souvent sur un dosage subtil de politiques macroéconomiques et de réformes susceptibles de faire émerger des comportements plus solidaires entre les différents acteurs.*

**Pierre-Alain MUET**

### SOMMAIRE

**p. 1 - Formation  
tout au long de la vie**

**p. 3 - Quels  
enseignements tirer  
des succès en matière  
de lutte contre le chômage**

**n° 2/2000**

VENDREDI 7 AVRIL 2000

## Formation tout au long de la vie

*Ce rapport a été discuté à la réunion plénière du 28 octobre 1999, puis, en présence du Premier ministre, le 20 janvier 2000.*

La formation tout au long de la vie constitue un enjeu majeur de la prochaine décennie. La société du plein emploi de demain sera vraisemblablement très différente de celle des années soixante. La plupart des salariés n'effectueront pas leur carrière dans la même entreprise, ni parfois dans le même métier, et l'émergence d'une société de l'innovation et de la connaissance rendra plus nécessaire encore une plus grande interpénétration entre les temps consacrés à la formation et à l'activité. Comme le note André Gauron en introduction de son rapport, « le nouveau modèle d'organisation, qui se construit chaque jour sous nos yeux, rend obsolète le type de cohérence entre formation et emploi mis en place dans l'après-guerre ».

### La formation professionnelle en France et à l'étranger

Parmi les pays développés, la France occupe la deuxième place pour la part des dépenses de formation professionnelle dans le PIB (2 %), en raison du dispositif spécifique que constitue l'obligation de financer la formation professionnelle à hauteur de 1,5 % de la masse salariale, introduit dans la loi de 1971.

Les comparaisons internationales révèlent également que l'effort de formation continue est d'autant plus élevé qu'il s'applique aux salariés les plus qualifiés, que les disparités dans l'accès à la formation continue sont d'autant plus faibles que le niveau de la formation initiale est élevé et que tous les pays observent un moindre effort de formation dans les petites entreprises. Cette dernière tendance est toutefois plus marquée en France.

Notre système de formation professionnelle, construit très largement autour de la loi de

1971, a été conçu pour une économie caractérisée à l'époque par la production de masse de biens relativement peu différenciés, avec une forte dominante industrielle et une codification détaillée des métiers dans les conventions collectives de branche. Cette organisation « fordiste », cède peu à peu la place à un nouveau modèle productif qui « articule de façon interactive, la différenciation des produits, la réactivité des processus, des relations sociales qui concilient mobilité et sécurité, ainsi qu'un système de formation initiale et continue qui assure un haut niveau général de compétences, une forte capacité d'initiative individuelle et d'apprentissage de nouveaux savoirs ».

L'auteur souligne le retard relatif de la France dans l'adaptation de la qualification de la main d'œuvre à la nouvelle donne socio-productive. Le graphique indique que la part des personnes faiblement diplômées dans l'ensemble de la population active est plus élevée en France que dans les pays de même niveau de développement. Ce retard expliquerait le fait que la France ait davantage que ses partenaires recouru à des mécanismes de préretraite dans la gestion de ses restructurations industrielles.

### Formation, efficacité des entreprises et incidences sur les salariés

Partant du constat de l'élévation spectaculaire des efforts de formation des entreprises – qui y consacrent en moyenne 3,5 % de la masse salariale, soit bien au-delà de l'obligation légale de 1,5 % –, mais aussi de la part prépondérante qu'y prend désormais la formation visant à l'adaptation au poste de travail, André Gauron examine ensuite ses incidences pour les entreprises et les salariés. Le rapport ►

reprend à son compte la théorie du « signalement » : les entreprises sélectionneraient les salariés qu'elles font bénéficier de la formation et, corrigée de ce biais de sélection, l'influence de la formation sur les salaires serait faible sinon nulle, mais en revanche la formation favoriserait la fidélité des salariés à l'entreprise. Cette approche illustre deux tendances majeures dans les pratiques de formation : le recul de l'initiative individuelle de formation et de l'idée de co-investissement de l'entreprise et du salarié – que traduit l'essor des formations d'adaptation –, et l'estompe-ment de la logique de promotion sociale à l'œuvre dans la formation issue du « modèle fordiste ».

Dans la suite de son rapport, André Gauron traite des liens entre programmes de formation et mesures d'insertion des personnes en difficulté sur le marché du travail. Il souligne les inconvénients des mesures visant à alléger le coût du travail, qui diminuent le rendement des diplômes acquis à l'issue de la période de formation initiale et dissuadent les entreprises d'entrer dans des dispositifs qui couplent allègements de charges et effort de formation.

Le rapport examine enfin le financement de la formation. Il suggère la mise en réseau des entreprises pour des actions communes de formation. S'agissant du « marché » de la formation professionnelle, il constate l'absence de mécanismes permettant d'évaluer prix et qualité des services offerts par les prestataires de formation.

Comme le note Michel Didier dans son commentaire, « il n'y a pas en France insuffisance des ressources consacrées à la formation professionnelle, mais plutôt un problème d'adaptation aux besoins et de régulation de l'ensemble du système ». En particulier, l'importance de l'effort financier réalisé en matière de formation contraste avec la faible implication des acteurs dans un sys-

tème devenu de plus en plus complexe : « du côté des salariés, on paie peu mais on en attend peu ; du côté des entreprises on paie mais on s'implique en moyenne insuffisamment ».

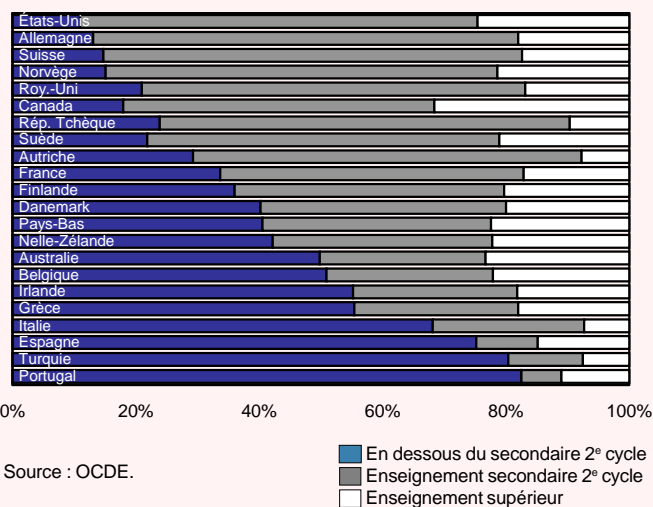
### Propositions

Comment impliquer alors plus étroitement les acteurs dans la formation ? André Gauron propose de passer de l'obligation de dépenser prévue par la loi de 1971 à une obligation de former intégrée au contrat de travail. Thomas Piketty note dans son commentaire que l'obligation de dépenser se justifie par les « externalités » résultant de la formation : « si un salarié change d'entreprise après avoir bénéficié d'une formation, cette formation continue d'avoir une valeur pour la société dans son ensemble alors qu'elle n'en a plus pour l'entreprise qui l'a financée... il est donc légitime d'obliger les entreprises à dépenser plus que ce qu'elles feraient sur la base de leur intérêt propre ». Michel Didier propose d'assortir l'obligation minimale de payer pour l'employeur d'un accroissement de la capacité de choix du salarié, par exemple par « un chèque ou un compte formation utilisable par le salarié pour une formation de son choix ».

La qualification professionnelle, conçue comme un capital individuel renouvelable tout au long de la vie, doit trouver sa concrétisation dans un « droit individuel à certification des compétences professionnelles ». Celui-ci serait articulé, d'un côté sur les bilans de compétence, de l'autre sur l'accès aux formations qualifiantes conçues comme un co-investissement de l'entreprise et du salarié ou organisées en vue d'un changement de secteur d'activité.

Élargir à tous l'accès à une formation de base minimale de qualité et reprofessionnaliser les actifs à faible niveau de formation répond à la double exigence de modernisation économique et de lutte contre

Répartition de la population âgée de 25 à 64 ans ayant atteint son niveau d'instruction le plus élevé



l'exclusion. Pour les jeunes, le rapport propose de renforcer l'articulation entre formation de base et formation en alternance en créant une discrimination positive au profit de ceux qui sont en échec scolaire et en élargissant la formation en alternance. En ce qui concerne les salariés âgés, il suggère, dans le prolongement du rapport Taddei sur les retraites progressives, d'aider financièrement les entreprises à réaliser des programmes destinés à donner aux salariés les moins formés les compétences dont ils ont besoin pour rester « employables » jusqu'à l'âge de la retraite, en gageant les moyens nécessaires sur l'extinction progressive des préretraites.

S'agissant enfin du marché de la formation, André Gauron propose d'accroître la transparence dans l'allocation des ressources (procédures d'appel d'offres dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi, intégration d'obligations d'insertion professionnelle dans les prestations de formation, mise en œuvre de pédagogies spécifiques aux personnes en difficulté...). Thomas Piketty souligne qu'une solution naturelle pour introduire les prix dans le système de formation consisterait à développer des « chèques éducation ».

Un complément et deux annexes concluent le rapport. Au terme d'une analyse approfondie de la place de la formation professionnelle dans le nouveau modèle socio-productif, Robert Boyer en appelle dans son complément à un renforcement des droits individuels à la formation, de façon, d'une part, à inciter les entreprises à améliorer le contenu en compétences des emplois offerts et, d'autre part, à réduire les inégalités inhérentes au fonctionnement du système éducatif. La première annexe reproduit des extraits d'un ouvrage de François Aventure et Martine Möbus (CEREQ)<sup>(\*)</sup>, qui présentent de façon synthétique les systèmes de formation initiale et continue dans les pays membres de l'Union européenne. La seconde, rédigée par Laurent Caussat (Conseil d'Analyse Économique), rappelle les fondements économiques de l'investissement des entreprises dans la formation de leurs salariés, et analyse l'impact de la formation sur les salaires et la mobilité professionnelle. ■

(\*) Aventure François et Martine Möbus (1999) : *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, Étude CEREQ-Elf Aquitaine, Éditions Magnard-Vuibert, mars.

# Quels enseignements tirer des succès en matière de lutte contre le chômage ?

Résumés du rapport de Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet, et du rapport de Jacques Freyssinet, présentés à la séance du 18 novembre 1999 du Conseil d'Analyse Économique, puis le 20 janvier 2000 en présence du Premier ministre.

Dans leur rapport, Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet distinguent, en se référant à la période 1983-1999, deux groupes de pays parmi ceux dont le taux de chômage connaît maintenant des niveaux réduits. Un premier groupe est formé des pays qui constituent des « modèles de résistance » puisqu'ils ont « résisté » sur des taux de chômage demeurés faibles, comme l'Autriche, le Japon, la Norvège et la Suisse. Le second groupe est constitué des pays qui sont plutôt des « modèles dynamiques » puisque le chômage y a reculé après avoir connu des niveaux importants : le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Les États-Unis, où le taux de chômage a certes connu des niveaux élevés mais de façon assez ponctuelle au début des années quatre-vingt, peut être classé dans ces deux groupes.

## Un faible rôle des variables institutionnelles

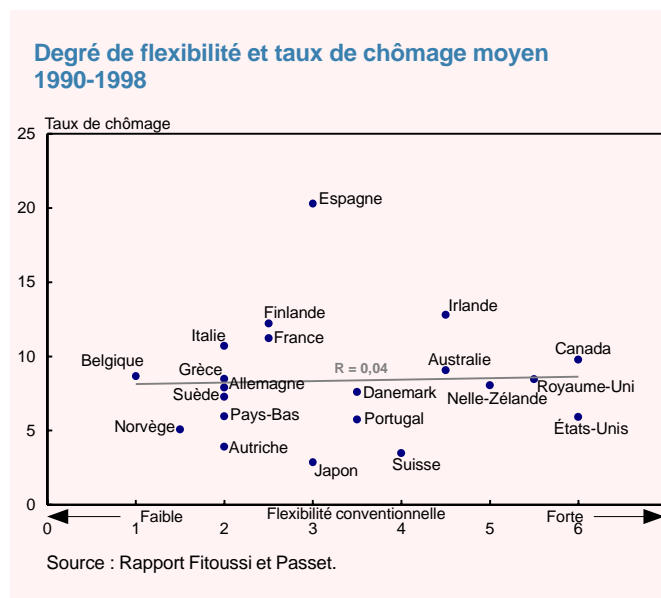
Il ressort de l'analyse proposée que les variables institutionnelles ou un encore indicateur composite de flexibilité (au sens de l'OCDE) mêlant plusieurs caractéristiques institutionnelles ne semblent pas permettre de discriminer entre les expériences des pays « modèles » et celles des autres pays (voir graphique). De plus, ni la persistance, ni la sensibilité du chômage aux chocs macroéconomiques ne paraissent grandement dépendre des structures du marché du travail ni des évolutions des institutions de ce marché. Les différences de performances semblent mieux expliquées par les interactions souvent spécifiques entre chocs et institutions.

En revanche, le partage social du travail paraît avoir une influence significative sur l'évolution du chômage, du moins en Europe. Les modalités de ce partage sont très diverses entre pays, mais la part des emplois à temps partiel et celle des emplois morcelés (d'une durée hebdomadaire au plus égale à dix heures) sont positivement corrélées au taux d'emploi et négativement corrélées au taux de chômage et à sa durée. Ces deux variables représentent probablement la forme moderne de flexibilité. Par contre, la proportion des invalides ne semble pas jouer un rôle déterminant, encore qu'elle soit relativement importante dans sept des dix « modèles de réussite ».

## Le rôle du policy mix

Enfin, Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet montrent que les politiques macroéconomiques semblent avoir joué un rôle important dans la plupart des modèles de réussite. Ces « modèles » sont majoritairement caractérisés dans les années quatre-vingt-dix par un *policy mix* plus expansif que les autres pays, et plus encore par des conditions monétaires plus souples.

Au sein des « modèles de réussite », les « modèles de résistance » se caractérisent par une forte coordination et un degré de centralisation élevé des institutions du marché du travail. Ils connaissent aussi des systèmes de protection sociale relativement généreux. Les « modèles dynamiques » ont bénéficié d'une croissance plus forte grâce à un *policy mix* plus expansif. La protection de l'emploi y est plus faible mais ces « modèles dynamiques » se caractérisent aussi par une faible



flexibilité du salaire réel et une forte dispersion des salaires.

Les auteurs concluent : « *Encore quelques années de croissance et les grands pays d'Europe continentale, notamment la France, figureront dans la catégorie des modèles dynamiques* ».

Dans son rapport, Jacques Freyssinet centre l'analyse sur les pays européens ayant réduit leur taux de chômage entre 1990 et 1998. Cinq pays sont dans ce cas : le Danemark, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Une analyse comptable des conditions de cette baisse du chômage amène à constater un contraste important entre le Royaume-Uni et les quatre autres pays. Au Royaume-Uni, l'emploi retrouve en 1998 son niveau de 1990, la baisse du chômage s'expliquant par une croissance de la population inactive liée à une contraction de la population en âge de travailler et à une baisse des taux d'activité. Dans les quatre

autres pays, qualifiés de Top 4, la baisse du taux de chômage résulte d'une croissance moyenne plus forte, mais aussi de gains de productivité par tête plus ralentis aux Pays-Bas et d'une contraction de la population active au Danemark.

Mais le Royaume-Uni se distingue des pays du Top 4 par d'autres caractéristiques, qui sont autant d'enseignements.

Au Royaume-Uni, sur les deux dernières décennies, le gouvernement a choisi une stratégie d'affrontement avec les syndicats et de démantèlement des quelques institutions ou procédures régulatrices du marché du travail, tandis que le patronat poursuivait une stratégie de décentralisation ou d'élimination de la négociation collective. Dans les pays du Top 4, la coopération est forte entre Pouvoirs publics et acteurs sociaux selon des modalités variées et, si les conflits sont présents, il existe un consensus sur la nécessité de les régler par des compromis de moyen terme. ▶



## L'importance des compromis sociaux

Mais pour Jacques Freyssinet, il serait simpliste de voir là l'illustration des performances d'un modèle libéral et d'un modèle néo-corporatiste. En effet, si le Royaume-Uni est largement en tête des pays européens pour les indicateurs institutionnels de flexibilité du marché du travail, il se caractérise aussi par un degré élevé de rigidité salariale. Les pays du Top 4 ont, eux, démontré leur capacité d'établir et de faire évoluer des compromis stables, visant à respecter des contraintes de compétitivité et d'équilibre des finances publiques en accordant des contreparties significatives aux salariés. La modération salariale, plus forte dans les années quatre-vingt, ne s'écarte plus dans la décennie quatre-vingt-dix de la moyenne de l'Union européenne. Ce ne serait pas la modération salariale *ex post*, commune à tous les pays de l'Union européenne, qui constituerait le facteur explicatif mais plutôt l'effet qu'exercent sur les anticipations des entreprises des engagements négociés de modération salariale qu'elle jugent durables et fiables.

Les performances des pays du Top 4 doivent cependant amener à envisager avec prudence l'hypothèse de « transferts » de bonnes pratiques. En effet, la cohérence des caractéristiques institutionnelles et des choix politiques constitue un facteur décisif de ces réussites. Par ailleurs, ces dernières reposent sur des différentiels de croissance tirés par des exportations et associés à des excédents commerciaux importants. Elles ont donc consisté à reporter une part de leur chômage sur leurs concurrents, solution par définition non généralisable à des économies de grande dimension.

Dans son commentaire, Olivier Blanchard souligne

que, si les institutions du marché du travail semblent avoir peu d'influence sur le niveau du chômage, il faut cependant tenir compte de l'environnement dans lequel ces institutions se sont développées. Par ailleurs, ces mêmes institutions paraissent largement déterminer l'effet des chocs économiques sur le chômage. Il souligne également l'importance des pactes sociaux dans certains des pays où le chômage a fortement reculé (Pays-Bas et Irlande notamment). La coordination des négociations salariales et éventuellement les ajustements salariaux jouent souvent un rôle essentiel dans la résolution des problèmes macroéconomiques. Les conditions économiques actuellement favorables en France sont propices à la concertation pour une meilleure organisation du marché du travail.

## Les réformes institutionnelles n'ont des effets qu'à long terme

Pour Edmond Malinvaud si, dans les pays ayant réussi à faire reculer le chômage, les compromis sociaux sont plus que des accords tripartites entre syndicats, patronat et gouvernement, il ne faut pas sous-estimer l'effet sur le chômage de la modération salariale réalisée grâce aux compromis sociaux. Dans ces mêmes pays (y compris le Royaume-Uni), les politiques de l'emploi n'ont pas réformé fondamentalement, mais plutôt marginalement et diversement, les institutions du marché du travail. Il souligne que si l'analyse économétrique a beaucoup de peine à caractériser les effets de ces réformes, c'est sans doute en partie parce que ces effets se manifestent sur le long terme. Aussi, il partage le jugement que ni les expériences étrangères, ni les ana-

lyses économétriques n'imposent un programme bien défini pour les réformes du marché du travail.

Fiorella Padoa Schioppa-Kostoris s'accorde à penser, avec les deux rapports, qu'il serait erroné de supposer une transférabilité des meilleures pratiques, définies comme les ingrédients des réussites nationales en matière de chômage et d'emploi. Ces pratiques sont en effet constituées d'une batterie d'instruments, complète et cohérente, et qui ne peut qu'être spécifique à chaque pays. Concernant l'articulation statistique entre le chômage et les institutions et plus particulièrement la rigueur de la réglementation du marché du travail, elle montre que l'absence de relation statistique sur les variables en niveau n'est pas incompatible avec l'existence indéniable de relations sur les variables en évolution. Enfin, elle regrette que les deux rapports ignorent presque complètement certains aspects ou dimensions des phénomènes analysés, comme par exemple les hétérogénéités inter-régionales, les conflits d'intérêts *insiders-outsiders*, ou les relations et trajectoires chômage-pauvreté-exclusion sociale.

Dans son annexe, Denis Fougère propose une synthèse d'une vaste littérature économique sur les facteurs influençant la durée du chômage en France. Entre autres enseignements, il en ressort que le chômage récurrent et le chômage de longue durée entretiennent une relation de causalité réciproque. Par ailleurs, les sorties de chômage vers l'emploi deviennent plus importantes à l'approche de la rupture de droits à indemnisation. Par contre, les niveaux d'indemnisation auraient une influence réduite sur ces sorties. ■

1. La réduction du temps de travail
2. Le partage de la valeur ajoutée
3. Service public/ Secteur public
4. Croissance et chômage
5. Coordination européenne des politiques économiques
6. Pauvreté et exclusion
7. Retraites et épargne
8. Fiscalité de l'environnement
9. Les cotisations sociales à la charge des employeurs
10. Innovation et croissance
11. Fiscalité et redistribution
12. Emplois de proximité
13. La régulation du système de santé
14. Instabilité du système financier international
15. Égalité entre femmes et hommes
16. Agriculture et négociations commerciales
17. L'architecture des prélèvements en France
18. Architecture financière internationale
19. Le temps partiel en France
20. Le cycle du millénaire
21. Retraites choisies et progressives
22. Formation tout au long de la vie

Ces rapports sont disponibles à  
La Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30

La documentation Française