

## ÉDITORIAL

*Ce rapport constitue un apport significatif à l'économie du secteur des services et aux politiques économiques qu'il suscite.*

*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 et sur le marché des services eux-mêmes.*

*Michèle Debonneuil part d'un diagnostic proche à propos de cette catégorie de services d'importance croissante, les services aux particuliers. Les services aux particuliers satisfont une consommation en fort potentiel de développement et représentent un gisement privilégié d'emplois. 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 et à l'organisation du secteur des services.*

**Christian de Boissieu**

**n° 5/2004**

JUILLET 2004

## Productivité et emploi dans le tertiaire

Rapports de Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil

*Les auteurs nous rappellent que la France a un taux d'emploi global faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, et que ceci recouvre un déficit important dans les services. Il y a donc là des gisements d'emplois qu'il faut pouvoir exploiter.*

*Michèle Debonneuil souligne que les services aux particuliers sont aujourd'hui très peu développés en France alors qu'ils répondent à des nouveaux besoins. Elle nous montre comment les nouvelles technologies de l'information et des communications permettraient de favoriser leur expansion en créant des emplois productifs.*

*Pierre Cahuc après avoir rappelé les spécificités du secteur des services, met en évidence les réglementations qui en freinent la croissance. Il en tire un certain nombre de préconisations touchant au fonctionnement du marché du travail et à celui du marché des services.*

*Les deux rapports ont été présentés à la séance plénière du 29 janvier 2004, puis, en présence du Premier ministre, le 27 février 2004. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente du CAE, reprend les principales conclusions tirées par les auteurs.*

### La France a un déficit d'emploi, notamment dans les services...

Les deux auteurs partent d'un premier constat connu : la France a, en comparaison internationale, un faible taux d'emploi<sup>(1)</sup>, et ceci résulte principalement des évolutions enregistrées dans le secteur des services, qui représente aujourd'hui environ les trois quarts de la part de l'emploi total dans les pays de l'OCDE. Alors que la France avait un taux d'emploi inférieur à celui des États-Unis de l'ordre de 1 point seulement au début des années soixante-dix, l'écart s'élevait à plus de 17 points en 2001 : 64 % contre 81 %<sup>(2)</sup>. Cette moindre performance résulte pour

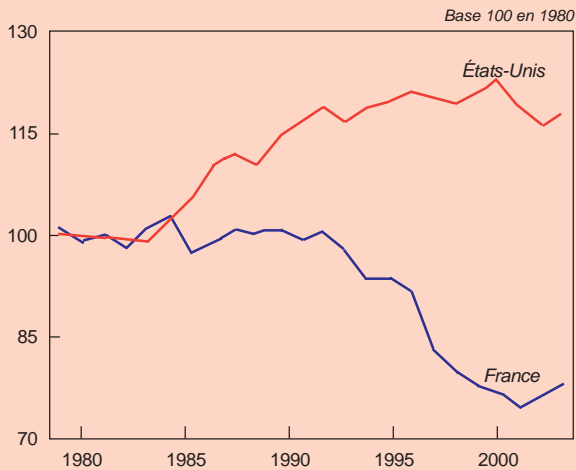
partie d'une plus forte baisse de l'emploi industriel en France, mais l'essentiel s'est joué dans les services : la presque totalité de l'écart de taux d'emploi constaté en 2001 venait de ce secteur. Une comparaison plus large confirme ce constat : par rapport aux pays ayant enregistré de bonnes performances de leur marché du travail, la France n'a pas subi une désindustrialisation plus forte, elle a revanche créé beaucoup moins d'emplois dans les services.

Une analyse plus fine révèle que notre déficit d'emploi est particulièrement marqué dans les secteurs du commerce de la restauration et de l'hôtellerie. Si la France avait le même taux d'emploi que les États-Unis dans l'ensemble de ces trois secteurs, elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires, ce qui suffirait à résorber le chômage ; la même comparaison avec l'Allemagne aboutit à 1,2 million d'emplois.

(1) Le taux d'emploi rapporte le nombre de personnes ayant un emploi à la population en âge de travailler (entre 15 et 64 ans). Le taux d'emploi d'un secteur rapporte l'emploi total de ce secteur à la population en âge de travailler.

(2) Source : OCDE.

## 1. Productivité dans les loisirs et services domestiques



Remarque : Les loisirs et les services domestiques ne recouvrent qu'une partie des services aux particuliers.

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

### ... et perd du terrain en termes de PIB par tête

Un second constat important touche aux évolutions de productivité et de niveau de vie. Jusqu'au milieu de la décennie quatre-vingt-dix, la productivité, définie ici comme le PIB rapporté à l'emploi total, a cru plus rapidement en France qu'aux États-Unis. À partir de cette date, la productivité ralentit en France, principalement du fait des politiques de baisse de charges qui stimulent la création d'emplois parmi les personnes peu qualifiées. Dans le même temps, la productivité accélère sensiblement aux États-Unis, sous l'effet notamment d'une forte accumulation en capital relevant des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC), y compris et surtout dans certaines activités de services comme le commerce de détail.

Mais que l'on se situe avant ou après le milieu des années quatre-vingt-dix, on observe que depuis 1980, la France perd du terrain par rapport aux États-Unis en termes de PIB par tête. La meilleure performance française en matière de productivité avant cette date est en effet illusoire, car elle provient principalement d'une

substitution du capital au travail qui semble ramener à un problème de coût du travail trop élevé, alors que les États-Unis dans le même temps ont créé massivement des emplois dans les services : ce que la France a gagné en productivité relative a été plus que compensé par l'effet des moindres créations d'emplois.

Les auteurs nous emmènent donc au cœur du problème de l'emploi. Si l'on souhaite que notre pays atteigne le plein emploi et améliore son niveau de vie, c'est vers le secteur des services qu'il faut se tourner, car c'est manifestement là qu'existent des gisements importants. L'exemple américain des dernières années montre par ailleurs que le développement de services productifs est possible.

Michèle Debonneuil souligne pour sa part qu'il existe un fort potentiel de création d'emplois productifs dans les services aux particuliers et nous livre les conditions de leur développement. Pierre Cahuc quant à lui analyse la situation du commerce de la restauration et de l'hôtellerie et avance des mesures visant à favoriser la création d'emploi dans ces secteurs.

## Les services aux particuliers : un secteur peu développé...

La tertiarisation des économies développées est un phénomène séculaire bien connu : au fur et à mesure que la productivité progresse dans l'industrie et que les biens peuvent être produits avec toujours moins de main d'œuvre, le facteur travail se réalloue vers les services où la productivité est *a priori* moindre, et pour lesquels la demande augmente avec le niveau de vie.

Dans cette évolution, les services aux particuliers n'ont pas encore trouvé leur place dans un pays comme la France. On entend par services aux particuliers l'ensemble des services qui permettent aux ménages d'externaliser un certain nombre de tâches quotidiennes qu'ils ont en général l'habitude d'effectuer eux-mêmes. On y inclut les services qui se situent en aval de l'achat de biens : choix, livraison, utilisation, entretien et réparation de ses biens ; et ceux qui touchent à la qualité de la vie : tâches ménagères, formalités administratives, entretien des résidences et des jardins, gardes d'enfants, soutien scolaire, formation des jeunes et des adultes, loisirs, etc.

Depuis plusieurs dizaines d'années, la part de ces services dans le PIB reste faible et ne dépasse pas 3 %. Il existe à cela des raisons objectives : difficultés matérielles (lieu du service), problèmes de confiance (donner ses clés d'appartement, confier son enfant, etc.), notamment. Mais on se heurte aussi à des obstacles d'ordre psychologique : les ménages ne sont pas prêts à payer un service qu'ils peuvent se rendre eux-mêmes et qu'ils estiment cher par rapport au gain qu'ils en retirent. L'offre de ce type de services est par ailleurs difficile à or-

ganiser, car ils faut faire appel à une multitude de compétences et être capable d'apparier l'offre et la demande.

Pourtant, ces services répondent à des besoins, en rapport avec le vieillissement de la population, la généralisation du travail des femmes, la nécessité de libérer du temps libre pour gérer mieux sa propre vie, etc. En outre, ils recèlent des gisements d'emplois importants. Michèle Debonneuil montre si les ménages consacraient trois heures de ces services par semaine, correspondant à 20 ou 30 euros, c'est deux millions de postes qui seraient créés.

### ... pour lesquels il existe un potentiel d'emplois productifs

L'exemple américain des dernières années montre que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication non seulement améliore la productivité des secteurs existants, mais rend également possible l'industrialisation des services aux particuliers.

Le développement à grande échelle des services aux particuliers se heurte en effet aux difficultés que rencontrent les clients potentiels pour accéder à une offre variée de ces services. Or les nouvelles technologies permettent la création de plates-formes où une offre diversifiée sous la forme de véritables bouquets peut être présentée et où l'offre et la demande se confrontent. Dans ce contexte, le succès de l'offre de services dépend de son adaptation aux besoins, de sa capacité à définir des « packages » attractifs, de l'existence de facilités de paiement, etc. On voit alors se dessiner l'organisation suivante :

- des grandes entreprises (grands distributeurs par exemple) mettent en place l'organisation de l'offre des

services, car elles sont seules capables de financer les coûts fixes élevés des plates-formes ;

- elles constituent un réseau de prestataires de services (PME, artisans, associations, etc.) de la qualité desquelles elles se portent garantes auprès des clients, et dont elles prennent en charge contre redevance tout ce qui se situe hors de leur métier de base (gestion des salariés, comptabilité, relation avec l'administration, etc.).

Dans cette économie à coût fixe, la plate-forme a un coût élevé et son amortissement dépend du nombre de clients. On voit cette forme d'organisation émerger de façon dispersée aux États-Unis et en Europe.

### Une impulsion de l'État est nécessaire

L'État a un rôle important à jouer pour lancer les services aux particuliers. Plusieurs actions peuvent être envisagées, qui pourraient consister notamment à aider au financement de mise en place des plates-formes et de certification des prestataires, et à prolonger et élargir les baisses de TVA s'appliquant à certains services à la personne accordées dans le cadre européen. La concurrence de certaines associations qui sortent de leur cœur de compétences tout en étant subventionnée devrait par ailleurs être limitée.

Améliorer la qualité des prestataires est également un impératif. Le consommateur, sous l'effet de la hausse du niveau de vie et de certaines crises, comme celle de l'ESB, s'oriente en effet vers la recherche d'une meilleure qualité des produits. On peut donc prévoir qu'il n'externalisera de façon croissante ses tâches quotidiennes que s'il peut obtenir un service de qualité, quitte à en payer le prix. À cet égard, il est indispensable de

mettre en place avec les acteurs concernés (entreprises et éducateurs) des systèmes de formation à ces nouveaux métiers, qui dispensent non seulement un enseignement technique, mais apprennent également à savoir répondre à l'attente du client et à lui inspirer confiance. Ceci permettra par ailleurs de susciter des vocations en rendant plus attractifs les emplois correspondants.

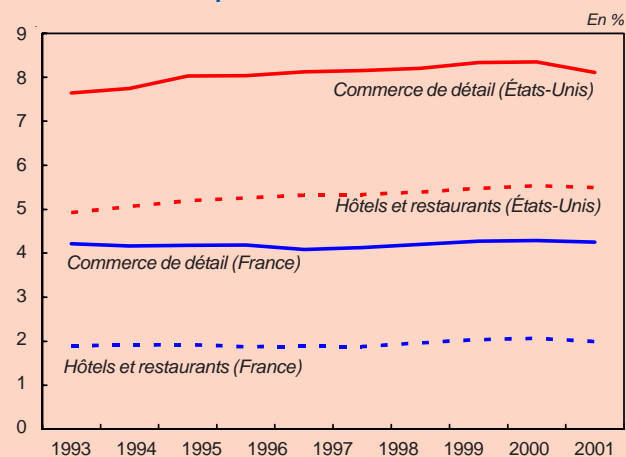
Finalement, dans ce schéma, la qualité des services aux particuliers a une double source. Elle vient d'une part de l'existence de la plate-forme, qui permet au client de trouver le « produit » qui répond à son attente à un moindre coût et dans des délais brefs ; elle tient d'autre part à la qualité de la prestation fournie. Avec l'effet d'expérience la qualité augmentera, cette évolution justifiant une hausse de prix. Dans ce contexte, la qualité est une forme de la productivité.

### Commerce et hôtellerie-restauration : des spécificités marquées...

Par rapport à l'industrie, les services présentent un certain nombre de spécificités. Dans les secteurs du commerce de l'hôtellerie et de la restauration, où il existe un fort déficit d'emplois comme nous l'avons souligné au début, ces spécificités sont particulièrement marquées. Pierre Cahuc nous les rappelle :

- une plus forte concentration des revenus salariaux vers le bas de l'échelle des salaires, ce qui reflète la plus forte proportion de salariés peu qualifiés ;
- un recours plus important au temps partiel et une plus grande hétérogénéité des conditions de travail, caractéristiques qui proviennent de la nécessité de s'adapter aux horaires des usagers ;

## 2. Taux d'emploi en France et aux États-Unis



Source : OCDE.

- enfin un taux de rotation<sup>(3)</sup> plus élevée de la main d'œuvre<sup>(4)</sup>, phénomène qui semble traduire pour l'essentiel l'existence de mouvements d'emploi intra-sectoriels exerçant une forte influence sur les gains de productivité.

Il se trouve que la réglementation du marché du travail en France n'est pas adaptée à ces spécificités. Ceci donne une première explication au faible niveau d'activité des secteurs du commerce de l'hôtellerie et de la restauration dans notre pays.

### ... appelant un meilleur fonctionnement du marché du travail

Pierre Cahuc propose donc de modifier la réglementation du marché du travail, en dégageant un certain nombre de priorités.

(3) Le taux de rotation est défini comme la demie somme des entrées et des sorties divisée par l'effectif moyen de l'année.

(4) Notamment dans l'hôtellerie et la restauration, où le taux de rotation approche 100 %.

L'auteur souligne d'abord que, de façon générale, le sous-développement du secteur des services illustre l'influence négative sur l'emploi du coût élevé du travail peu qualifié, et que 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. Il rappelle les effets bénéfiques, mis en évidence dans plusieurs travaux empiriques, des allègements de charges appliqués depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, mais propose que ces allègements soient plus étroitement ciblées sur les bas salaires que ce n'est le cas actuellement. 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.

Ensuite, dans un contexte où les mouvements de main d'œuvre sont un des facteurs clés de la productivité et de l'emploi, les rigidités liées à la protection de l'emploi telle que pratiquée en France se font fortement ressentir. La réglementation de la protection de l'emploi doit donc être

## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 20. Le cycle du millénaire
- 21. Retraites choisies et progressives
- 22. Formation tout au long de la vie
- 23. Réduction du chômage : les réussites en Europe
- 24. État et gestion publique
  - 25. Développement
- 26. Politiques industrielles pour l'Europe
- 27. Questions européennes
  - 28. Nouvelle économie
- 29. Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs
  - 30. Plein emploi
- 31. Aménagement du territoire
  - 32. Prix du pétrole
- 33. Inégalités économiques
- 34. Enchères et gestion publique
- 35. Démographie et économie
  - 36. Enjeux économiques de l'UMTS
- 37. Gouvernance mondiale
  - 38. La Banque centrale européenne
  - 39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
  - 40. Compétitivité
- 41. Propriété intellectuelle
- 42. Les normes comptables et le monde post-Enron
  - 43. Crises de la dette : prévention et résolution
- 44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
- 45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
- 46. Éducation et croissance
- 47. La société de l'information
- 48. Productivité et croissance
  - 49. Productivité et emploi dans le tertiaire

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  
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



adaptée. Les préconisations du rapport de Blanchard et Tirole du CAE (2003), concernant notamment les simplifications des procédures de licenciement collectif et la suppression du contrôle par le juge des motifs économiques du licenciement, sont des pistes qu'il faut envisager sérieusement.

Enfin, les barrières au développement du travail à temps partiel doivent être levées si l'on veut favoriser l'activité dans les services où l'utilisation du temps partiel est un élément de souplesse indispensable. À cet égard, une réforme de la Prime pour l'emploi serait nécessaire.

### ... et une meilleure réglementation de la concurrence

Les barrières à l'entrée présentes dans un certain nombre de secteurs des services visent en général à protéger les entreprises déjà en place et à préserver l'emploi en restreignant la concurrence. Mais plusieurs travaux, nous dit Pierre Cahuc, suggèrent que ces réglementations créent des rentes de situation qui entravent l'innovation, la productivité et la croissance et, *in fine*, jouent négativement sur l'emploi. Le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration, la santé, les transports de personnes et le domaine juridique sont particulièrement concernés par ce problème.

Il est donc nécessaire d'améliorer les conditions de la concurrence dans tous ces secteurs. Une telle réforme, même si elle ne se traduit pas par beaucoup de créations directes d'emplois, peut avoir des effets d'entraînement importants au niveau macroéconomiques, via les baisses de prix qu'elle déclencherait.

## Commentaires

**Daniel Cohen** salue la qualité des deux rapports, qui mettent les services au cœur des préoccupations de politique économique concernant l'emploi. Il fait remarquer que dans un modèle d'équilibre général, la désindustrialisation s'interprète comme un excès d'offre du secteur de l'industrie (lié à la hausse rapide de la productivité), et un excès de demande du secteur des services. Dans ce modèle, la création d'emploi dans les services ne devrait donc pas poser de difficultés. Or ce n'est pas ce que l'on constate en France. Daniel Cohen rejoint là le diagnostic de Pierre Cahuc : le premier problème est celui de l'emploi non qualifié, et renvoie notamment à la question de la baisse des charges sur les bas salaires. Mais il souligne le rôle fondamental joué par les restrictions à la concurrence qui pourrait, selon lui, expliquer une part importante du déficit d'emplois dans notre pays. À cet égard, le faible développement du secteur des services aux particuliers, bien mis en évidence par Michèle Debonneuil, pourrait avoir la même cause. L'utilisation des TIC et la formation professionnelle sont certes des facteurs importants pour favoriser l'expansion de services aux particuliers de qualité, mais si l'on veut que les entreprises innovent dans ce domaine, il faut qu'elles y soient incitées par la pression concurrentielle.

**Michel Godet** remercie Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil de mettre les services au cœur du problème de l'emploi. La France semble en effet incapable de profiter des gains de productivité dans l'industrie pour créer plus d'emplois dans les services. Les services

aux particuliers sont le plus souvent ignorés. Il met toutefois en garde contre les solutions papier au chômage, et souligne la nécessité de mettre en adéquation l'offre de travail à la demande de compétences des entreprises. À cet égard, la course aux diplômes universitaires est contre-productive, car elle ne répond pas aux pénuries de main d'œuvre, qui se situent surtout dans les métiers : on manque de jardiniers, de cuisiniers, d'employés de services aux particuliers et de l'hôtellerie, de conducteurs d'engins, etc. Ces emplois ne demandent pas une qualification apparente élevée, mais ils exigent un haut professionnalisme. La recherche d'une hausse de la productivité par un effort accru en matière d'éducation supérieure et de R&D est un leurre : c'est par la hausse des emplois *a priori* peu qualifiés que nous pourrions augmenter notre niveau de vie. L'ajustement de l'offre à la demande de compétences passera par une revalorisation de ces métiers délaissés. Pour cela, il faut continuer de réduire le coût du travail par des allègements de charge, et renforcer les incitations au travail en créant des primes pour l'emploi spécifiques dans les métiers et territoires peu attractifs et des primes orientées vers le temps partiel. Le recours à une immigration sélective est aussi nécessaire. ■